

SANAHUJA, José Antonio (2008), “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, ISBN 978-84-9860-3, pp. 297-384

**¿UN MUNDO UNIPOLAR, MULTIPOLAR, O APOLAR?
LA NATURALEZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER
EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL
CONTEMPORÁNEA**

por JOSÉ ANTONIO SANAHUJA PERALES

sanahuja@cps.ucm.es

SUMARIO

- I. ¿UNIPOLARISMO O MULTIPOLARISMO?: PODER Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL, ENTRE EL DEBATE POLÍTICO Y EL ANÁLISIS ACADÉMICO
 1. Debate político, visiones ideológicas y diseños de política exterior
 2. El debate académico: entre la hegemonía, el imperio y el cosmopolitismo
 3. Continuidades y rupturas teóricas: hacia nuevas ontologías del poder y la hegemonía
 4. La globalización y la difusión del poder en la sociedad internacional contemporánea
- II. EL PODER ESTRUCTURAL: CONCEPTO, TEORÍA, Y ESTRUCTURAS CONSTITUTIVAS
 1. La teoría del poder estructural: contexto y motivaciones
 2. El poder estructural: concepto y estructuras constitutivas
 3. Enfoque ecléctico, epistemología realista, ¿Ontología crítica? Una valoración de la teoría del poder estructural
- III. LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN CONTEMPORÁNEOS: CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS ESTRUCTURAS PRIMARIAS DEL PODER
 1. La estructura de la seguridad: transnacionalización y privatización de la violencia organizada
 2. La estructura de la producción: postfordismo, globalización y constricciones ambientales
 3. La estructura de las finanzas: fin del monopolio del dólar y riesgo sistémico
 4. Racionalidad científico-tecnológica, medios, narrativas, e identidades: elementos constitutivos y procesos de cambio en la estructura del conocimiento
- IV. CONCLUSIONES: LA TEORÍA DEL PODER ESTRUCTURAL, Y LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

I. ¿UNIPOLARISMO O MULTIPOLARISMO?: PODER Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL, ENTRE EL DEBATE POLÍTICO Y EL ANÁLISIS ACADÉMICO¹

1. Debate político, visiones ideológicas y diseños de política exterior

¿Cuál es la estructura básica del sistema internacional actual? ¿Es unipolar, multipolar, o, de darse un debilitamiento de los poderes hegemónicos, tiende a ser «apolar»? Se trata de preguntas aparentemente sencillas, pero en realidad no son fáciles de contestar.

Este trabajo pretende dar respuesta a estos interrogantes a partir de la cuestión del poder, ya que de su naturaleza, fuentes, distribución y efectos dependerá la estructuración de la sociedad internacional. Para ello, se revisarán algunas aportaciones relevantes respecto a la conformación del sistema internacional y el concepto de poder, para dar paso a la teoría del poder estructural de Susan Strange, que se utilizará como marco teórico-metodológico para abordar esa cuestión y tratar de darle una respuesta satisfactoria. Además, el trabajo pretende examinar la validez misma de dicha teoría y plantear los ajustes que requiere para poder seguir siendo un instrumento útil para la comprensión del fenómeno del poder en la sociedad internacional contemporánea

A la hora de dar respuesta a esas importantes cuestiones, cabe recordar que a mediados de los años ochenta del pasado siglo, la respuesta habría sido bastante clara y rotunda. A la izquierda y la derecha del espectro político, la existencia de un mundo bipolar, con sus respectivas «esferas de influencia», constituía una realidad difícil de objetar. Incluso la existencia del Movimiento de los No-Alineados (NOAL) suponía una confirmación directa de ese hecho esencial. Como ha señalado Celestino del Arenal, «la aparición de una fractura absolutamente dominante en el sistema de Estados, como era la división en dos bloques antagónicos, hegemonizados cada uno de ellos

¹ El autor agradece los comentarios y sugerencias a este texto de Celestino del Arenal. De los juicios, errores u omisiones que pudieran existir, sólo el autor es el responsable.

por una superpotencia, apoyada en el arma nuclear, jerarquizó e hizo rígido el sistema político-diplomático, dando lugar a que todas las demás fracturas y problemas quedaran oscurecidos o congelados, dejando sólo a la periferia del sistema como campo abierto al conflicto y la inestabilidad».² En el mundo académico, el bipolarismo podía ser conceptualizado de maneras muy distintas, incluso ontológicamente opuestas. Por citar algunos ejemplos, desde el realismo estructural, Kenneth Waltz lo consideró el sistema más «virtuoso» para garantizar la estabilidad y la paz de un mundo esencialmente anárquico. Por el contrario, para la teoría crítica neo-gramsciana de Robert Cox, el bipolarismo constituía una «estructura histórica» de carácter hegemónico.³

Sin embargo, desde el fin de la guerra fría esas preguntas han dejado de tener respuestas claras y unívocas. Han estado en el centro de un intenso debate político y académico, que parece haber cobrado mayor relevancia aún con los ataques del 11-S y las guerras de Afganistán e Irak. Y no es para menos, dado que de su resolución dependen visiones del mundo, y diseños de política exterior, de seguridad y de defensa, de los que dependerá la consecución de objetivos de seguridad, libertad, prosperidad y justicia, sea cual sea el significado que se de a estos conceptos, así como de los costes y los riesgos que supone alcanzarlos. Las posiciones han sido muy distintas, y ni siquiera las divisorias ideológicas proporcionan una guía clara en la discusión. Para un buen número de observadores y, en particular, para el Presidente Bush y los ideólogos neoconservadores, no ha habido dudas respecto al carácter unipolar de un sistema en el que Estados Unidos es la única superpotencia, y por ende, respecto a la racionalidad de una actuación esencialmente unilateral.⁴ En 2005, el entonces Embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, John Bolton, llegó a declarar, en relación a una posible reforma del Consejo de Seguridad, que en realidad este órgano «sólo necesita un miembro, Estados Unidos, (...) porque ese es el reflejo de la verdadera distribución del poder en el mundo».⁵ En Europa, la visión de Bush ha sido compartida, con ciertos matices y atenuantes, por líderes del centro-izquierda, como el británico Tony Blair, o de la derecha, como José María Aznar. Sin embargo, para otros dirigentes europeos el sistema internacional tiene una clara estructura multipolar. En esa posición también han coincidido líderes de la derecha y de la izquierda, como Jacques Chirac, Gerhard Schroeder, o, más recientemente, José Luis Rodríguez Zapatero. La cuestión es importante en sí misma, pero además lo es porque de esos diagnósticos se derivan matrices de política exterior muy distintas. A partir de la constatación de que el mundo es unipolar y la agenda internacional está dominada por la seguridad, de

² Celestino del ARENAL, «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política», VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, 2002, p. 25.

³ Véase Kenneth WALTZ, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, 1998 [1979], pp. 250-268; y Robert W. COX, «Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory (1981)», en Robert W. COX y Timothy J. SINCLAIR, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 97-101; para la definición de las estructuras históricas hegemónicas y no hegemónicas, véase, en particular, la p. 99.

⁴ «America's World», *The Economist*, 23 de octubre de 1999.

⁵ «America's new UN envoy. Lethal injection, or healthy tonic?», *The Economist*, 4 de agosto de 2005.

que los actores estatales son los más relevantes, y de que las fuentes del poder radican, en gran medida, en la capacidad coercitiva única de Estados Unidos, se ha abogado por un modelo de política exterior de *bandwagoning*, consistente, básicamente, en «subirse al tren» de la potencia hegemónica. Si, por el contrario, el sistema es multipolar, las fuentes del poder y los actores relevantes son más diversos, y, además de la seguridad, existe una agenda global con otros temas transnacionales relevantes, entonces la política exterior debería estar guiada por la búsqueda de un multilateralismo eficaz que contribuya a la gobernanza global.

Esas visiones divergentes también se han reflejado, aunque de manera más matizada, en dos importantes documentos adoptados a ambos lados del Atlántico tras el 11-S: la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, de septiembre de 2002, que en sus primeras líneas constata que «Estados Unidos posee una fuerza y una influencia en el mundo sin precedentes, y sin parangón»; y la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, afirma en su párrafo final –significativamente, utilizando el condicional– que «Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo...».⁶ Avanzar hacia un sistema multipolar, en el marco de una política exterior más asertiva, en la que se aspira a ejercer mayor influencia global, es un objetivo expreso de la política exterior de países emergentes (o re-emergentes) como Rusia, China, Brasil o India. Para algunos líderes, «multipolarismo» es una manera de expresar la oposición a la hegemonía estadounidense, como revelan las declaraciones del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, o de los presidentes de Bolivia, Evo Morales, y de Irán, Mahmud Ahmadineyad.⁷ Estas y otras declaraciones revelan que el unipolarismo o el multipolarismo, en el debate político, no son sólo ni principalmente una manera de describir la realidad, sino que se han configurado, sobre todo, como los objetivos explícitos de proyectos políticos e ideológicos para conformar un determinado «orden» internacional., cuyas propuestas han oscilado entre el neoimperialismo y una sociedad cosmopolita global.⁸

2. El debate académico: entre la hegemonía, el imperio y el cosmopolitismo

El debate académico no ha sido menos intenso. El análisis y la indagación teórica siempre están imbricadas en un determinado contexto histórico, y se han relacionado en mayor o menor medida con los proyectos políticos antes mencionados. Como señala Barbé, el teórico y el político se hallan ante la misma realidad y

⁶ *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, septiembre de 2002 p. 1; *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad* diciembre de 2003.

⁷ «Chávez y Ahmadineyad auguran la «caída del dólar y el fin del imperialismo de EE UU», *El País.com*, 19 de septiembre de 2007; «Morales y Ahmadineyad prometen construir juntos «un mundo multipolar», *El País.com*, 27 de septiembre de 2007.

⁸ La centralidad del debate sobre el orden internacional ha sido destacada por Esther BARBÉ, «Orden internacional: ¿Uno o varios?. Neoimperialismo, caos y posmodernidad», en VV AA, *Cursos de derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2004*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2005, pp. 155-190.

si unos han de plantearse cómo actuar en un mundo que ha cambiado de referencias, otros se han preguntado cómo analizar una sociedad internacional en la que la estabilidad del sistema político militar no estaría ya basada en el equilibrio soviético-americano, lo que requiere abordar cuestiones como la estructura del sistema y los factores de cambio.⁹ En ese debate, en particular a comienzos de la posguerra fría, se plantea, en términos de Rafael Grasa, un renovado «desafío liberal» a los postulados del realismo y el neorrealismo.¹⁰ Este desafío, que también constituye un nuevo capítulo del llamado «tercer debate» entre neorrealismo e institucionalismo neoliberal, se centra en su incapacidad de aprehender un nuevo escenario mundial en el que el poder cambia de naturaleza y de fuentes; en el que la conflictividad ya no estaría dominada por la posibilidad de enfrentamiento entre grandes potencias y las más infrecuentes guerras interestatales; y en el que cobraría mayor relevancia la agenda de la globalización, el desarrollo, el medio ambiente, o los derechos humanos.

Desde el campo del neorrealismo, sin embargo, se destacó la existencia de un «momento unipolar» creado por la desaparición de la Unión Soviética y la arrolladora victoria militar estadounidense frente a Irak en la primera guerra del Golfo, que además se vio acompañada de la legitimidad otorgada por Naciones Unidas.¹¹ Ese «momento unipolar», según Robert Kagan, predispuso aún más a Estados Unidos a utilizar la fuerza en el exterior y comportarse como un «*sheriff* internacional» basándose en unas capacidades militares sin parangón posible.¹² Sobre esas bases, en septiembre de 1990 el Presidente George Bush (padre) enunció el propósito de constituir «un nuevo orden mundial». Sin embargo, ese objetivo se diluyó a lo largo de los noventa. Al desaparecer la amenaza externa que representaba la Unión Soviética, reaparecieron fuertes tendencias aislacionistas en Estados Unidos. A mediados de la década, la mayoría republicana del Congreso objetaba abiertamente el «intervencionismo liberal» de la era Clinton en lugares como Somalia o Bosnia. Este último factor, unido a la prioridad otorgada a sanear las finanzas públicas de Estados Unidos, se tradujo en un apreciable descenso del gasto militar; y la desastrosa «intervención humanitaria» en Somalia ilustró cuan presente estaba aún el llamado «síndrome de Vietnam» y las resistencias sociales y políticas a aceptar bajas en conflictos en los que Estados Unidos podía asumir el papel de

⁹ Esther BARBÉ, «La Teoría de las Relaciones Internacionales en la posguerra fría», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1994, p. 127.

¹⁰ Rafael GRASA, «La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1997, pp. 141-145. Grasa desarrolla y reformula esta idea a partir de Charles KEGLEY, *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge*, Nueva York, St. Martin's Press, 1995, pp. 5 y sgtes.

¹¹ Joseph S. NYE, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990 (Hay traducción al castellano: *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991). Véase también Samuel P. HUNTINGTON, «The Lonely Superpower», *Foreign Affairs* vol. 78, n° 2, marzo-abril de 1999.

¹² Robert KAGAN, *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus, 2004, p. 43.

«*sheriff* global», pero no estaría en juego la seguridad nacional. Que la agenda política de los últimos años del periodo Clinton estuviera centrada en el «asunto Lewinsky» ilustraría el grado de ensimismamiento de Estados Unidos respecto a las cuestiones globales.

Sin embargo, para los autores neorrealistas y para los neoconservadores esos factores han sido temporales y, aunque impidieron que Estados Unidos actuara como *hegemon* eficaz, en lo esencial no afectaron a las bases del poder de Estados Unidos.¹³ Desde esta perspectiva, los atentados del 11-S, que los «neocon» comparan con los ataques de Pearl Harbour, habrían eliminado los obstáculos internos –aislacionismo, prudencia fiscal, y «síndrome de Somalia»– que impedían a Estados Unidos desplegar ese poder, dando paso a una verdadera revolución en la conducción de la política exterior. Las exitosas intervenciones de Bosnia y Kosovo, por otra parte, darían alas a la tesis neoconservadora de que la abrumadora superioridad tecnológica estadounidense –la denominada «revolución en los asuntos militares»– permitiría ganar guerras minimizando el uso de tropas de tierra. A mediados de los noventa, Richard Haas, un autor que no se adscribe a la corriente neoconservadora, calificaba a Estados Unidos de «*sheriff* renuente». Sin embargo, el propio Haas afirmó que tras el 11-S ya no se debería utilizar ese adjetivo.¹⁴ Por ello, una política exterior hegemónica debería dejar atrás los planteamientos del realismo clásico y la defensa del *statu quo*, para embarcarse en un proyecto neoconservador que va mucho más allá del antiterrorismo, pues pretendería una completa reestructuración del orden mundial.¹⁵ Lo que se plantea es la necesidad de desplegar el poder de Estados Unidos como condición necesaria para el establecimiento de un sistema internacional estable y seguro, que al asegurar la paz, la estabilidad, y la provisión de otros «bienes públicos globales», a todos beneficiaría.¹⁶ Desde esta perspectiva, no hay orden sin hegemonía, y sin ésta, tampoco puede existir cooperación internacional. El orden internacional ha de ser hegemónico, o no será «orden». Sólo Estados Unidos puede garantizar un orden internacional viable, por ser el único país con la capacidad coercitiva para imponerse globalmente. Y además, es la mejor opción, dada la superioridad de sus valores e instituciones. La hegemonía estadounidense es, en suma, tanto una necesidad po-

¹³ Estos argumentos se desarrollan con mayor detalle en el informe del Project for a New American Century (PNAC) *Rebuilding American Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century*, Washington, 2000, que ha sido considerado uno de los manifiestos fundacionales de los neoconservadores.

¹⁴ Richard HAAS, *The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War*, Washington, Council on Foreign Relations, 1997. Ver también Bill EMMOTT, «Present at the creation», *The Economist*, 27 de junio de 2002.

¹⁵ Un detallado análisis de la «revolución Bush» y la influencia de los neoconservadores en la política exterior en Ivo H. DAALDER y James M. LINDSAY, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution, 2003; véase también «The shadow men», *The Economist*, 24 de abril de 2003; y Narcís SERRA «La militarización de la política exterior de Bush», *El País*, 7 de abril de 2003, pp. 10-11.

¹⁶ Este es el argumento central de la denominada «teoría de la estabilidad hegemónica», que se menciona más adelante. Véase, en particular, Robert GILPIN, *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990 [1987].

lítica, como un imperativo moral. Por ello, debe ser aceptada por todos. En palabras de Donnelly, destacado teórico neoconservador, a tal efecto es preciso «institucionalizar la unipolaridad».¹⁷

Por esta razón, Robert Jervis ha calificado a Estados Unidos como «*hegemon revisionista*», al intentar modificar unas instituciones multilaterales y unas reglas que, paradójicamente, son en gran medida creación de Estados Unidos, y por ello, le otorgan una mayor cuota de poder. En otras palabras, el *hegemon* ya no se encontraría cómodo con su propio «multilateralismo hegemónico» de posguerra, y por ello pretendería establecer nuevas reglas e instituciones que puedan dar cobertura legal y legitimidad a una actuación esencialmente unilateral –la que ilustraría la conformación de «coaliciones de los dispuestos» (*coalitions of the willing*), en vez de actuar a través de Naciones Unidas, la OTAN, u otras organizaciones internacionales– y supongan menos condicionamientos a su libertad de acción.¹⁸

En cualquier caso, para los neoconservadores ese ambicioso objetivo sería factible. Robert Kagan afirma que, salvo que se produjera una catástrofe económica o militar imprevista que destruyera las fuentes del poder estadounidense –no un revés en Irak u «otro Vietnam»–, es razonable presumir que se esté entrando en un largo periodo de hegemonía estadounidense.¹⁹ Como señala el propio Kagan, «... una superpotencia puede perder una guerra sin dejar de ser una superpotencia, mientras que el público estadounidense continúe apoyando el predominio de Estados Unidos, y mientras los países que potencialmente puedan desafiarle inspiren más miedo que simpatía entre sus vecinos».²⁰ Ese redespliegue del poder de Estados Unidos haría posible un largo periodo hegemónico, caracterizado como «nuevo siglo americano», expresión que dio nombre al «Project for a New American Century» (PNAC), uno de los principales *think-tank* neoconservadores, de los que el propio Kagan fue fundador y directivo.²¹

La reaparición del término «imperio», sea en términos apologéticos, o de alarma y crítica, es también una expresión de este debate. Partiendo de una lectura parcial y selectiva de las teorías de la estabilidad hegemónica, distintos autores, y en particular los neoconservadores, han celebrado el supuesto advenimiento de una nueva era de *Pax Americana* y un nuevo orden mundial caracterizado por el ejercicio imperial del poder estadounidense, como imperio no territorial y «*hegemon*

¹⁷ Ver Thomas DONNELLY, «Preserving America's Supremacy. Institutionalizing Unipolarity», Washington, American Enterprise Institute, *National Security Outlook online*, 1 de mayo de 2003.

¹⁸ El argumento neoconservador en Thomas DONNELLY, «What's next? Preserving American Primacy, Institutionalizing Unipolarity», *National Security Outlook*, American Enterprise Institute, 1 de mayo de 2003; el carácter revolucionario de estos propósitos respecto al orden internacional vigente fue reconocido incluso por Henry KISSINGER, «The Politics of Intervention. Iraq 'regime change' is a revolutionary strategy», *Los Angeles Times*, 9 de agosto de 2002. Una visión más equilibrada en Robert JERVIS, «The remaking of a Unipolar World», *The Washington Quarterly*, vol. 29, nº 3, verano de 2006, pp. 7-19.

¹⁹ Robert KAGAN, *op. cit.*, 2004, p. 134.

²⁰ Citado en «The hobbled hegemon», *The Economist*, 28 de junio de 2007.

²¹ Véase PNAC, *Rebuilding American Defences*.

liberal» basado en valores democráticos, que se enfrentaría al terrorismo, las dictaduras, la proliferación de armas de destrucción masiva, y los «Estados fallidos» o «premodernos», en expresión de Robert Cooper, que expresarían la degradación del orden social y político más allá del *limes* entre los nuevos «bárbaros» y espacio de civilización del «imperio transnacional». De esta forma, Estados Unidos asumiría como nueva «misión civilizadora» asegurar la estabilidad, la paz y la provisión de otros bienes públicos globales, así como la contención de los nuevos «bárbaros».²²

Otros autores han señalado los límites económicos y políticos de ese proyecto imperial, y en particular, el riesgo de que ese imperio no de más de sí (*imperial overstretch*), particularmente en el terreno militar y financiero.²³ Para los más críticos, esa misión, además de inviable, es peligrosa, convierte a la política exterior de Estados Unidos en un factor de inestabilidad, erosiona las instituciones multilaterales, supone enormes costes financieros, e impide afrontar eficazmente cuestiones claves de la agenda global hacia las que Estados Unidos ha mostrado desdén, como el medio ambiente; ante las que ha respondido con evidentes «dobles raseros», como el conflicto de Oriente Próximo; o en aquellas en las que ha actuado de manera depredadora, como ilustraría su política en lo referido al valor del dólar o, de manera más amplia, al promover la agenda neoliberal de la globalización.²⁴

²² El argumento neoconservador sobre el papel imperial de Estados Unidos ha sido descrito, entre otros, por Max BOOT, «The Case for American Empire. The most realistic response to terrorism is for America to embrace its imperial role», *The Weekly Standard*, 15 de octubre de 2001, vol. 7, nº 5, o Thomas DONNELLY, «The Past as Prologue: An Imperial Manual», *Foreign Affairs*, nº 81, julio-agosto de 2002, y Andrew S. BACEVICH, *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2002; el argumento liberal en Robert COOPER, *The Post-Modern State and the World Order*, Londres, Demos, 2000; *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londres, Atlantic Books, 2003; y especialmente, «Imperial liberalism», *The National Interest*, nº 79, primavera de 2005, pp. 25-34; otra visión favorable, informada por el análisis histórico, en Niall FERGUSON, *Colossus: The Price of America's Empire*, Nueva York, Penguin Press, 2004. El concepto de poder de este autor, que se basa en la dotación relativa de capacidades y en la «voluntad» del *hegemon*, puede verse en Niall FERGUSON, «What is power?», Washington, *Hoover Digest* nº 2, 2003. Sobre la retórica «civilizados/bárbaros» que en ocasiones se despliega en torno a la idea de «imperio» y su uso en la teoría de las relaciones internacionales, véase Mark SALTER, *Barbarians and Civilization in International Relations*, Londres, Pluto Press, 2002. El uso de esta retórica como argumento justificativo del «imperio» puede verse. Por ejemplo, en Robert D. KAPLAN, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post-Cold War Era*, Nueva York, Vintage, 2001, y como señala Salter, a través de una redefinición «civilizacional» en la conocida tesis de Samuel P. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1998.

²³ El concepto de *imperial overstretch* ha sido popularizado por Paul KENNEDY, en el marco de su teoría histórica sobre los ciclos hegemónicos. Sobre los límites del proyecto imperial, véase, entre otros, Joseph S. NYE, «The New Rome Meets the New Barbarians», *The Economist*, 21 de marzo de 2002; Bill EMMOTT, *op.cit.* 2002; Michael Ignatieff, *El nuevo imperio americano*, Barcelona, Paidós, 2003; Paul KENNEDY, «De la derrota a la victoria», *El País*, 2 de mayo de 2003, p. 16; y G. John IKENBERRY, «America's Imperial Ambition», *Foreign Affairs*, septiembre-octubre de 2002, pp. 44-60.

²⁴ Entre los títulos que expresan una posición crítica, Emmanuel TODD, *Después del imperio. Ensayo sobre la descomposición del sistema norteamericano*, Madrid, Foca, 2003; Benjamín R. BARBER, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy*, Nueva York, Norton, 2003 (Hay traducción al

Otros autores, aún reconociendo el papel clave de Estados Unidos, tienen una visión más cautelosa. El neorrealista Robert Gilpin, por ejemplo, afirmaba a inicios de la década de 2000 que Estados Unidos sigue siendo «el poder militar más importante del mundo (...) y el volumen y la productividad de su economía lo convierten en la única superpotencia económica», si bien ese liderazgo no puede estar al servicio de los estrechos intereses de una nación. Para Gilpin, ese poder es el que permite que Estados Unidos sea el único país que puede asegurar el liderazgo necesario en la economía política global para evitar la reaparición del proteccionismo o de un regionalismo que conduzca a bloques comerciales cerrados, asegurando mercados abiertos, y la provisión y mantenimiento de las reglas e instituciones que requerirá la gobernanza global y bienes públicos globales. «El mundo necesita el liderazgo norteamericano, pero los Estados Unidos no pueden ser el único líder», prosigue Gilpin, y habrá de incrementarse la cooperación con la Unión Europea y con Japón. «Si los Estados Unidos no vuelven a asumir su liderazgo, es probable que la segunda gran era del capitalismo global desaparezca, igual que la primera».²⁵

Parte de estos análisis se han escrito antes de que la guerra de Irak se convirtiera en un fiasco para Estados Unidos y sus aliados, y este hecho, anunciado de antemano por unos, constatado a posteriori por otros, ha dado lugar a análisis «neo-declinistas» y a visiones más circunspectas sobre la hegemonía estadounidense, que recorren todo el espectro académico.²⁶ Richard Haas, por ejemplo, concluye que «la era de Estados Unidos en Oriente Próximo se ha acabado» y el debilitamiento de Estados Unidos se prologará durante años, si no décadas».²⁷ Zbigniew Brzezinski considera que los Presidentes de la posguerra fría —en particular, el periodo de «liderazgo catastrófico» y de «fracaso histórico» de George W. Bush— han desperdiciado ese momento único de supremacía de Estados Unidos. A menos que logre

castellano: *El imperio del miedo*, Barcelona, Paidós, 2004); Charles A. KUPCHAN, *The End of the America Era*, Nueva York, Alfred Knopf, 2003; Michael MANN, *Incoherent Empire*, Nueva York, Verso, 2003; Chalmers JOHNSON, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, Nueva York, Metropolitan Books, 2004; Noam CHOMSKY, *Hegemonía o Supervivencia. La estrategia imperialista de Estados Unidos*, Barcelona, Ediciones B., 2004; Roger BURBACH y Jim TARBELL, *Imperial Overstretch. George Bush and the Hubris of Empire*, Londres, Zed books, 2004; G. John IKENBERRY, *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and International Order*, Polity Press, 2006; Chalmers JOHNSON, *Nemesis. The Last Days of the American Republic*, Nueva York, Metropolitan Books, 2007; y Caterina GARCÍA SEGURA, «Los efectos del 11 de septiembre en la política exterior de los Estados Unidos», en Caterina GARCÍA SEGURA y Ángel J. RODRIGO (Eds.), *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, Madrid, Tecnos, pp. 67-93. Una crítica realista en John MEARSHEIMER, «Hearts and Minds», *The National Interest*, n° 69, 2002.

²⁵ Robert GILPIN, *El reto del capitalismo global. La economía mundial en el siglo XXI*, Madrid, Turner, 2003 [2000], pp. 381-385, 392. Desde un planteamiento más general, una posición favorable a una «hegemonía benévola» basada en el consenso y el multilateralismo, véase Zbigniew BRZEZINSKI, *El dilema de EE UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*, Barcelona, Paidós, 2004.

²⁶ Este planteamiento ha surgido, en gran medida, en el marco del debate sobre la viabilidad y la deseabilidad de un «imperio» estadounidense. Entre los autores que se han referido a ese declive, véase, entre otros, Emmanuel TODD, *op. cit.* 2003, y Charles A. KUPCHAN, *op. cit.*, 2003.

²⁷ Citado en «The hobbled hegemon», *The Economist*, 28 de junio de 2007.

revertir esas tendencias quien suceda a Bush, la crisis de la superpotencia estadounidense será «terminal».²⁸ Timothy Garton Ash utiliza la imagen de «titán cansado» para referirse a un *hegemon* que aún busca la supremacía militar, pero que teme perder la guerra de Irak y aún no es consciente de los enormes costes que ha tenido este conflicto para su legitimidad y su «poder blando», tras haber manipulado y tergiversado la realidad al recurrir al argumento de las armas de destrucción masiva para conducir una guerra que amplios sectores –en particular en Europa y en el mundo árabe islámico, pero también en el interior de Estados Unidos– consideran ilegal, ilegítima, e ineficaz respecto a sus objetivos declarados.²⁹ Como afirma este autor, «...no se sabe si el siglo americano, que comenzó en 1945, durará hasta 2045, 2035 o sólo 2025. Pero su final se vislumbra ya en el horizonte».³⁰ Para Barbé, cabe hablar de «*Pax Americana* en apuros», a causa del fracaso militar en Irak ante una «guerra asimétrica», la crisis de legitimidad de un liderazgo unilateral que erosiona los marcos de gobernanza internacional existentes, y otras causas estructurales.³¹

Frente a estas visiones unilateralistas o hegemónicas, se erige la corriente cosmopolita neokantiana, que parte de la premisa de que existe una sociedad internacional, y el sistema internacional es, ante todo, un hecho esencialmente societario, en el que la necesidad de coexistir pacíficamente hace aparecer una serie de reglas e instituciones que, a la postre, definen una particular forma de «gobernanza sin gobierno» característica de la sociedad internacional. Desde esta perspectiva, la ausencia de una autoridad política centralizada no significa la existencia de un estado hobbesiano de anarquía.

La globalización acentúa el carácter societario del sistema internacional. Desde una perspectiva funcional, la mayor interdependencia entre Estados, provocada por la integración de los mercados y del espacio político y social, supone una mayor demanda de reglas e instituciones que permitan que esas relaciones de interdependencia respondan a pautas predecibles y ordenadas. La globalización, por ello, diluye el carácter «nacional» de las relaciones sociales, los mercados y la política y pone en cuestión el concepto tradicional de soberanía del Estado y su capacidad efectiva para regular los mercados y las relaciones sociales, garantizar la seguridad

²⁸ Zbigniew BRZEZINSKI, *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Nueva York, Basic Books, 2007.

²⁹ William PFAFF, «Los límites del poder americano», *Política Exterior*, n° 96, noviembre-diciembre de 2003, pp. 61-74, y Joseph S. NYE, «The Decline of America's Soft Power. Why Washington Should Worry», *Foreign Affairs* vol. 83, n° 3, mayo-junio de 2004, pp. 16-20. Un indicador del deterioro de la imagen de Estados Unidos y su política exterior es el fuerte descenso de la valoración global de ese país que indican las principales encuestas de opinión internacionales, como las que llevan a cabo la Fundación Pew (*Annual Pew survey of global attitudes*), disponible en <http://www.pewglobal.org>, y la encuesta anual de tendencias transatlánticas del Fondo alemán Marshall de los Estados Unidos, disponible en <http://www.transatlantictrends.org>. Los datos correspondientes a esta última en 2007 revelan que entre 2002 y 2007 el respaldo al liderazgo mundial de Estados Unidos entre los ciudadanos de la Unión Europea descendió del 64% al 36%, y la aprobación de la gestión del los asuntos internacionales del Presidente Bush, del 38% al 17%. Véase *Transatlantic Trends 2007. Key findings*, s.l., German Marshall Fund of the United States, 2007.

³⁰ Timothy GARTON ASH, «El titán cansado», *El País domingo*, 28 de agosto de 2005, p. 4.

³¹ Esther BARBÉ, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007 (3ª edición), pp. 327-343.

y mantener ciertos niveles de bienestar social se ve minada por estas dinámicas. Como afirma Held, «*Los pactos sociales nacionales son insuficientes para garantizar un equilibrio real entre los valores de la solidaridad social, la política de la democracia y la eficacia del mercado*».³²

Surge, por ello, una mayor demanda de gobernanza y de suministro de «bienes públicos globales» –seguridad, protección del medio ambiente, protección social y reglas laborales, normas comerciales y financieras y seguridad jurídica más allá de las fronteras, entre otros–, así como de acciones para evitar externalidades negativas o «males públicos» a escala global, que los Estados no pueden asegurar. De estas razones, de carácter esencialmente funcional, se deriva la necesidad de una acción pública internacional para suplir las insuficiencias y «fallas» del mercado en ámbitos como la seguridad, el manejo del patrimonio común, y la ejecución de políticas tendentes a asegurar la cohesión social y la materialización de derechos de ciudadanía. Para todo ello, parece necesaria una redefinición del Estado y de la soberanía –lo que Ulrick Beck llama el «Estado transnacional cooperativo»–³³, para que la acción estatal se complemente con nuevas reglas e instituciones de gobernanza más allá del Estado. Con ello, se establecerían los mecanismos adecuados para dar respuesta a la demanda creciente de «bienes públicos globales».³⁴ Esto supondría una nueva forma de política mundial «postwestfaliana» y un «nuevo multilateralismo» orientado a la gobernanza democrática cosmopolita, basada en el fortalecimiento y reforma de las organizaciones internacionales, y en marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global, que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos.³⁵

3. Continuidad y rupturas teóricas: hacia nuevas ontologías del poder y la hegemonía

Los debates anteriormente reseñados nos recuerdan que el estudio de las relaciones internacionales es, en una parte significativa, el estudio del poder, y ninguna teoría puede dejar de tener una respuesta clara, explícita o implícita, a la cuestión del poder. En gran medida, al aproximarse a esta cuestión se pueden observar las importantes diferencias teóricas que existen en el seno de la disciplina.

A modo de apretada síntesis, cabe recordar que en sus definiciones más elementales, el poder se concibe como la capacidad de controlar, o al menos influir en

³² David HELD, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity Press, 2004. Véase también David HELD, Anthony MCGREW, David GOLDBLATT y Jonathan PERRATON, *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*, México, Oxford University Press, 2002.

³³ Ulrick BECK, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Madrid, Paidós, 2004.

³⁴ Ver Inge KAUL et al. (Eds.), *Bienes Públicos Globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Press, 2001; e Inge KAUL et al. (Eds.), *Providing Global Public Goods*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

³⁵ Daniele ARCHIBUGI, «La democracia cosmopolita», *Papeles de cuestiones internacionales* n° 87, 2004, pp. 43-59.

el resultado de los acontecimientos. Como tal, tiene dos dimensiones. Una interna, definida en términos de autonomía, que se refiere a la capacidad de verse libre de influencia o coacción externa; y otra externa, definida en términos de coacción o influencia, referida a la capacidad de inducir o inhibir ciertos comportamientos. Esta última no requiere que se ejerza una acción directa, ya que puede ser producida por capacidades o por actos potenciales (incluyendo posibles sanciones o represalias) que inducen ese comportamiento esperado, o tienen la capacidad de disuadirlo. A su vez, es importante distinguir entre la coerción, la persuasión, el liderazgo y la autoridad –noción esta última que alude a la legitimidad del poder–, como conceptos más precisos, que cualifican al poder, al aludir a sus fuentes y a la manera en la que éste se ejerce.

Estas definiciones básicas ya aluden a varias expresiones del poder, que a su vez sugieren formas de valorarlo, y sus respectivos indicadores: en primer lugar, el poder entendido como la dotación relativa de capacidades o recursos «tangibles»; en segundo lugar, como resultados obtenidos en relación a lo que se pretende; y en tercer lugar, como hecho situado en una relación, o «poder relacional». Una adecuada caracterización del poder relacional requiere, a su vez, tres distinciones: si ese poder se ejerce a través de una relación duradera, o bien de una acción concreta; cuál es el contexto o la cuestión específica en el que se inserta esa relación de poder –el poder siempre es «contextual», pues tanto los recursos como las acciones de los que dependen no son elementos aislados de los factores externos–; y los costes de oportunidad de la acción de cada uno de los partícipes de esa relación. El no cumplimiento por parte del actor más débil puede elevar los costes del ejercicio del poder del actor más fuerte hasta el punto de que esos costes sean superiores a la alternativa de no actuar. De igual forma, el coste del cumplimiento por parte del actor más débil puede ser superior a la penalización por el no cumplimiento, por lo que éste preferirá resistirse y sufrir esa penalización. En otros términos, una relación de poder siempre supone un cierto grado de interdependencia, eso sí, de carácter asimétrico, y por ello las diferencias relativas de poder no siempre conducen a los resultados esperados.

Las tres distinciones –poder como capacidad; poder como resultados obtenidos, y poder relacional– son relevantes, como ilustra el hecho de que las capacidades de un actor no siempre, ni necesariamente, se transforman en resultados, y las capacidades que se pueden emplear en un ámbito determinado no son aplicables en otros. Además, esas capacidades, por sí solas, pueden ser poco relevantes si no se cuenta con un factor «intangible» como es la voluntad y la determinación de actuar. Además, el poder es multidimensional, y no es «fungible». Por ello, el poder militar, por ejemplo, no siempre permite lograr resultados en otras dimensiones de las relaciones internacionales.³⁶

³⁶ Sobre el concepto de poder, véanse las consideraciones generales de Esther BARBÉ, «Estudio preliminar», en Hans J. MORGENTHAU, *Escritos sobre política internacional*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. XIX-LV; de esta misma autora, «La teoría de las relaciones internacionales...», *op. cit.*, 1994, pp. 145-150; y del capítulo IV «El poder y la gobernación en la economía política global», de Josep IBÁÑEZ, *El control de Internet. Op. cit.*, 2005, pp. 118-134; el artículo clásico sobre el poder relacional de Robert DAHL, «The concept of power», *Behavioural Science*, vol. 2, nº 3, 1957, pp. 201-215.

El poder relacional, por otra parte, ha de distinguirse del poder que radica en la capacidad de conformar las estructuras o marcos de acción en las que se configuran las capacidades, y se relacionan los actores, denominado «poder estructural».³⁷ En palabras de Benjamín Cohen, la diferencia entre el poder definido en términos de capacidades y recursos, y el poder estructural, es la que existe entre «la capacidad de jugar conforme a las reglas, o bien de reescribir y definir las reglas a la propia conveniencia».³⁸ Kalevi Holsti, con más precisión, define el poder estructural como «...la autoridad y la capacidad de establecer las reglas del juego y determinar cómo otros jugarán ese juego. Aquellos que intenten jugar otros juegos pueden ser persuadidos o coaccionados para adaptarse sólo por aquellos que tengan un poder estructural superior (...) Pero ello implica algo más que capacidad coercitiva. El poder estructural incluye presunciones no explícitas sobre estándares y reglas: quién debe adaptarse a qué y como». Y prosigue: «¿Quién tiene poder estructural? En la actualidad, quizás está menos en un Estado particular que en la hegemonía de la civilización industrial occidental (...) Cuando busques los efectos del poder estructural, pregunta una de las cuestiones siguientes: ¿Qué agenda se está discutiendo? ¿Qué reglas se están debatiendo? ¿Quién estableció esas reglas? ¿Quién determina cuando está igualado el terreno de juego? ¿Quién proporciona los árbitros? ¿Qué estándares prevalecen? ¿Qué lengua se utiliza cuando se debate y se negocia? A largo plazo, las respuestas a estas preguntas pueden decirnos más sobre el poder y la influencia en las relaciones internacionales que los resultados de las negociaciones sobre cuestiones específicas».³⁹

En las ciencias sociales, según señala Lukes en un texto ya clásico, la teorización sobre el poder se ha centrado en la mayor parte del siglo XX en dos de sus dimensiones, y sólo recientemente se ha desarrollado una teorización más compleja, de carácter «tridimensional». El poder unidimensional se refiere primordialmente a la obtención de resultados referidos a la conducta de los actores cuando hay un conflicto de intereses. Supone analizar la toma de decisiones que se ejerce en marcos normativos e institucionales formalizados, y se mide a través de los resultados que se alcanzan. El poder bidimensional abarca, además de lo anterior, la definición de la agenda y los procesos decisorios, abarcando también los procesos informales, y técnicas variadas (coerción, persuasión, manipulación...). El modelo

También Celestino del ARENAL, «Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, n° 3, julio-septiembre de 1983, pp. 501-524.

³⁷ Sobre el concepto de poder estructural, cabe citar la aportación pionera de James A. CAPORASO, «Introduction: dependence and dependency in the global system», *International Organization*, vol. 32, n° 1, 1973, pp. 127, 136. Véase también Stefano GUZZINI, «Structural Power: The Limits of Neo-realist Power Analysis», *International Organization*, vol. 47, n° 3, verano, 1993, pp. 443-478; y Joseph GRIECO y G. John IKENBERRY, *State Power and World Markets: the International Political Economy*, Londres, WW Norton, 2003.

³⁸ Benjamin COHEN, «Money and Power in World Politics», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN (Eds.), *Strange Power. Shaping the parameters of international relations and international political economy*, Aldershot, Ashgate, 2000, p. 98.

³⁹ Kalevi HOLSTI, *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood, NJ, Prentice Hall, 1995 (7ª edición), pp. 69, 126-129.

tridimensional, además de los dos anteriores, comprende la capacidad de conformar las preferencias y las ideas, los significados intersubjetivos y los valores que orientan dichas preferencias. Este modelo parte de la constatación de que todas las relaciones sociales son relaciones de poder, pues las ideas operan tras el lenguaje y la acción.⁴⁰ Este modelo permite, por ello, integrar el concepto «foucaultiano» de poder, centrada en el conocimiento, el discurso, y la representación.⁴¹

Este modelo, como se verá, refleja de manera bastante aproximada la evolución de la teoría del poder en las relaciones internacionales. La tradición dominante, realista y neorrealista, parte de las premisas de que el poder sigue enraizado solo o principalmente de los Estados, que se ubica y se ejerce sólo, o primordialmente, en un marco de relaciones interestatales; y que la estructura del sistema internacional se reduce a ser el resultado de una jerarquía de Estados que se basa en una desigual distribución de capacidades o recursos «tangibles» de naturaleza económicas y, sobre todo, militar. La reconceptualización del poder de la economía política internacional (EPI) más temprana, y en particular de los globalistas —el poder como expresión de interdependencias asimétricas— y de las teorías neorrealistas de la estabilidad hegemónica en los años setenta y ochenta supuso un mayor reconocimiento de las variables económicas, de los actores no estatales, y de las relaciones transnacionales, que condujo a una revisión de la hegemonía de Estados Unidos, que se consideró en declive. Sin embargo, ello no alteró ciertas premisas básicas respecto a su naturaleza relacional y el *locus* del poder en los actores estatales y en relaciones básicamente interestatales.

Sobre la validez de las premisas estatocéntricas han venido insistiendo, con distintos matices, los autores neorrealistas, como el propio Waltz, y la corriente del realismo estructural representada por autores como Barry Buzan o Richard Little.⁴² Serían, en la metáfora de Mariano Ferrero e Igor Filibi, «los antiguos moradores de Delfos», que se refugian en la ciudadela interior del oráculo (realista) frente al avance de los «bárbaros» de la teoría crítica y el postpositivismo, y de su radical desafío ontológico y epistemológico.⁴³ En cualquier caso, como ilustra el papel de los «neocon» en el diseño de la política exterior en Estados Unidos, y en otros lugares, tras el 11-S el realismo y el neorrealismo parecen haber salido de su «ciuda-

⁴⁰ Steven LUKES, *Power: A Radical View*, Londres, Palgrave, 2ª edición, 2005 [1974], p. 23.

⁴¹ Michel FOUCAULT, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, Brighton, The Harvester Press, 1980.

⁴² Barry BUZAN, Charles JONES y Richard LITTLE, *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993; Barry BUZAN, «The timeless wisdom of realism?», en Steve SMITH, Ken BOOTH y Marysia ZALEWSKI (eds.), «International Theory...», *op. cit.*, 1996, pp. 47-65; y John J. MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, WW Norton, 2001. Una visión escéptica sobre las pretensiones de redefinir la disciplina de las relaciones internacionales es la de Kalevi HOLSTI, *The Problem of Change in International Relations Theory*, Vancouver, Institute of International Relations, University of British Columbia, working paper n° 26, 1998. Una aportación más reciente es la de Stephen D. KRASNER, *Soberanía. Hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001. Véase también la propia defensa de Kenneth N. WALTZ, «Structural Realism after the Cold War», *International Security*, vol. 25, n° 1, verano de 2000, pp. 5-41.

⁴³ Mariano FERRERO e Igor FILIBI, «¡Bárbaros en Delfos! Geopolítica del conocimiento y Relaciones Internacionales ante el siglo XXI», *Confines* n° 2/3, enero-mayo de 2006, pp. 27-44.

dela» y haber pasado de nuevo a la ofensiva. Como señala Stefano Guzzini, no se debe menospreciar la influencia del realismo, aunque su papel como teoría de las relaciones internacionales se vea disminuido, pues sigue proporcionando los argumentos básicos de las narrativas y los «mapas mentales» con los que se diseñan políticas exteriores de signo conservador.⁴⁴

Los «bárbaros» serían aquellos autores que, antes de aventurar respuestas, han cuestionado la pertinencia misma de esas preguntas, alegando que las transformaciones que se han producido en las últimas décadas en el sistema internacional —particularmente, el cambio tecnológico y las dinámicas de globalización y transnacionalización de la economía, la política, y las realidades socio-culturales— han supuesto profundos cambios en las fuentes y la naturaleza del poder; han obligado a cuestionarse la centralidad del Estado como sujeto y objeto de la disciplina, y exigen una revisión crítica, no centrada en el Estado, de los conceptos de «poder» y de «hegemonía». Como ha señalado Celestino Arenal, al iniciarse el decenio de los noventa, la agenda del estudio de las relaciones internacionales requería una revisión crítica del limitado paradigma del Estado y del poder, mayor atención a las relaciones entre actores de distinta naturaleza, más atención a problemas substantivos y la dimensión normativa de la disciplina, y apertura a otras disciplinas.⁴⁵ Esas transformaciones requerirían nuevas ontologías, que justifican una renovada indagación teórica acerca de las estructuras del sistema internacional, y el cuestionamiento de las respuestas convencionales, basadas en la polaridad, el «unipolarismo» el «multipolarismo», la hegemonía y los equilibrios de poder, o bien obligarían a redefinir estos términos.

En un terreno intermedio entre el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal —lo que haría difícil considerarlo un «bárbaro», aunque desde luego tampoco parece estar bien ubicado en la «ciudadela»— se encuentra Joseph S. Nye, que considera que es erróneo afirmar que el sistema es unipolar, y también es incorrecto afirmar que es multipolar, puesto que «...cada una de esas afirmaciones hace referencia a una dimensión distinta del poder, que ya no se puede considerar homogeneizado por el dominio militar. La unipolaridad es engañosa porque exagera el

⁴⁴ El socialconstructivismo se ha referido también a los conceptos fundacionales del realismo y el neorrealismo —en particular, el estado de anarquía— como una construcción social, en gran medida resultado de la propia política exterior de matriz realista que llevan a cabo aquellos que conciben el mundo a partir de esas categorías. En otros términos, si el mundo «real» coincide con las categorías del realismo, es porque, a modo de «profecía autocumplida», el propio realismo lo ha construido así, y no porque «es» así. El realismo, de esta forma, deja de ser teoría y deviene en ideología; y deja de ser la explicación, para pasar a ser un hecho que ha de ser explicado. Véase el artículo clásico de Alexander WENDT «Anarchy is what States makes of it: the social construction of power politics», *International Organization* vol. 46, n° 1, 1992, pp. 391-426. Véase también Stefano GUZZINI, *Realism in International Relations and International Political Economy: the continuing story of a death foretold*, Londres, Routledge, 1998; y Steve SMITH, «Reflectivist and constructivist approaches to international theory», en John BAYLIS y Steve SMITH (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 224-243.

⁴⁵ Celestino del ARENAL, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007, (4ª edición), p. 394. Véase también, de este autor, «La nueva sociedad mundial...», *op. cit.*, 2002, pp. 52-53, 61-64.

grado en que Estados Unidos puede conseguir los resultados que desea en algunas dimensiones de la política mundial, pero la multipolaridad es engañosa porque da a entender que existen varios países aproximadamente iguales». Incluso el concepto híbrido de un mundo «unimultipolar» sería errado. Nye propone la imagen de un complejo «tablero de ajedrez tridimensional» para examinar esta cuestión: en el tablero superior, la distribución del poder militar define una estructura claramente unipolar, pues Estados Unidos es el único país con un arsenal de fuerzas nucleares intercontinentales, y capacidad de despliegue estratégico global. En el tablero intermedio, el poder económico se distribuye de manera más equilibrada entre Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y los países emergentes, especialmente China. Ello define una estructura multipolar, y no cabe hablar de hegemonía estadounidense. El tablero inferior corresponde a las relaciones transnacionales que atraviesan fronteras y se sitúan fuera del control estatal –sean flujos financieros y transacciones especulativas, actividades en Internet, o la actuación de redes terroristas transnacionales... – y en él, el poder está ampliamente disperso y no tiene sentido hablar de unipolaridad, de multipolaridad, o de hegemonía.⁴⁶ Según Nye, «Quienes recomiendan una política hegemónica de Estados Unidos basándose en unas descripciones tan tradicionales del poder estadounidense parten de un análisis deplorablemente inadecuado».⁴⁷ La aproximación de Nye amplía notablemente la visión estatocéntrica del poder, al recoger las aportaciones realizadas en los años setenta por el propio Nye y por Robert O. Keohane sobre la importancia creciente de los actores no estatales y las relaciones transnacionales,⁴⁸ y en ese sentido sería una buena muestra de la llamada «síntesis neo-neo» en la que desde finales de los años ochenta, tras un intenso debate académico, habrían convergido las agendas de investigación del neorrealismo y del institucionalismo neoliberal.⁴⁹ Sin embargo, Nye no trasciende totalmente esa visión centrada en el Estado, pues su análisis remite, finalmente, a un concepto de hegemonía basado en actores estatales, y llega a la conclusión de que el momento unipolar de la posguerra fría se transformará en una «era unipolar», y que «...Estados Unidos está bien situado para continuar siendo la mayor potencia en el ámbito de la política mundial hasta bien entrado el

⁴⁶ Joseph S. NYE, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003, pp. 66-67.

⁴⁷ Joseph S. NYE, «EE UU no puede lograr unilateralmente sus objetivos», *El País*, 24 de marzo de 2003, p. 18. Para un tratamiento más amplio, véase Joseph NYE, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2005.

⁴⁸ En particular, en textos canónicos del enfoque «globalista» o de la interdependencia de mediados y finales de los años setenta, como el de Robert O. KEOHANE y Joseph S. NYE, «Transgovernmental Relations and International Organisations», *World Politics*, vol. 27, n° 21, octubre de 1974, pp. 39-62, y *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 [1977].

⁴⁹ La expresión es de Ole WÆVER, «The rise and fall of the inter-paradigm debate», en Steve SMITH, Ken BOOTH y Marysia ZALEWSKI (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 162. Sobre esa síntesis, véase también Rafael GRASA, *op. cit.*, 1997, pp. 141-145; Mónica SALOMÓN, «La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones», *Revista CIDOB de Afers Internacionals* n° 56, 2001, pp. 7-52, y el detallado análisis de Kepa Sodupe, *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao, Universidad del País Vasco, s.f., pp. 79-139.

siglo XXI», aunque este pronóstico depende de que se mantengan las bases económicas y militares de la primacía estadounidense, y se haga un uso juicioso de sus recursos de «poder blando» (*soft power*).⁵⁰

Desde perspectivas más críticas, se requeriría una aproximación diferenciada, centrada a las estructuras que conforman el sistema internacional, asumiendo que son el resultado de relaciones sociales, y no sólo de capacidades materiales, y que son las relaciones sociales las que dan significado a esas capacidades. Igualmente, sería necesario prestar más atención al principio de reflexividad, o principio reflexivo, puesto que esas relaciones, y la naturaleza misma de los actores, responden en gran medida a percepciones, ideas, identidades y preferencias de valores. En otros términos, el poder y la soberanía se «desestataliza» y se «desterritorializa», y se «reubica» o redefine a partir de estructuras –institucionales, económicas, normativas, de conocimiento, ideas, identidades y significados intersubjetivos...– y de relaciones sociales, que se configuran como el objeto central de estudio de la disciplina. Es a partir del análisis de esas estructuras y relaciones que se deriva la existencia de un sistema «post-internacional» (Rosenau), «post-westfaliano» (Cox), o de un sistema de jurisdicciones múltiples y yuxtapuestas, caracterizados como un «nuevo medievalismo» (Bull).⁵¹

Todo ello conduce a problematizar el Estado y sus relaciones y jerarquía, que se convertirían en una variable o consecuencia, y no sólo, ni principalmente, en la causa u origen del poder y de las estructuras que se derivarían de la desigual distribución y efectos de ese poder. En palabras de Robert Cox, «...el poder del Estado deja de ser el único factor explicativo, y se convierte en parte de lo que debe ser explicado».⁵²

Este cuestionamiento de las ontologías convencionales ha llevado a dar más importancia y a revisar críticamente las relaciones entre los actores y la estructura, dando mayor prominencia al denominado «problema del agente-estructura». Éste procede de la teoría sociológica, y ha llegado a la disciplina de las relaciones internacionales de la mano del social-constructivismo y de su crítica al neorrealismo estructural de Kenneth Waltz, y en particular a su determinismo, su carácter ahistórico, y su aproximación reduccionista a la estructura del sistema y la caracterización de los Estados.⁵³ Las aproximaciones convencionales, centradas en los actores

⁵⁰ Joseph S. NYE, «La paradoja...» *op. cit.*, p. 233.

⁵¹ James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 6-7, 9; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p. 238, 254-255 (Existe edición en castellano: *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, La Catarata, 2005); y Susan Strange, *States and Markets*, Londres, Pinter, 2ª edición, 1994 [1988],

⁵² Robert COX, «Social forces...», *op. cit.*, 1996 [1981], p. 103.

⁵³ Alexander WENDT, «The Agent/Structure Problem in International Relations», *International Organisation* vol. 41, nº 3, 1987, pp. 335-370; Walter CARLSNAES, «The Agent-Structure Problem in Foreign Policy Analysis», *International Studies Quarterly* vol. 36, nº 3, 1992, pp. 245-270.; y Colin WIGHT, *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006. Para una consideración más amplia, véase Stefano GUZZINI y Anna LEANDER (Eds.), *Constructivism in International Relations. Alexander Wendt and his Critics*, Londres, Routledge, 2006.

(estatales), han considerado la estructura una función de los actores y sus interacciones. Por su parte, el neorrealismo estructural, minimizaba la función de agencia al considerar que, debido a la naturaleza anárquica del sistema internacional, los Estados no tendrían otra opción que valerse por sí mismos («*self-help*») para garantizar su seguridad. Desde posiciones críticas, aunque con distintos enfoques y matices, se insiste en la complejidad de esa relación, señalando el papel «constituyente» que las estructuras tienen sobre los actores –incluyendo «intangibles» como las instituciones, el conocimiento, las identidades y los significados intersubjetivos...–, y, al tiempo, la naturaleza de «constructo» social de dichas estructuras.

En cierta medida, este cuestionamiento es la expresión del desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales, y en particular, de la aparición de la teoría crítica neo-gramsiana y de lo que Ole Wæver llama el «cuarto debate» en la disciplina de las relaciones internacionales, entre positivismo y postpositivismo, o, en otros términos, entre racionalismo y reflectivismo.⁵⁴ En ese contexto, la problematización del Estado territorial, la revisión crítica de la concepción clásica de la soberanía, del poder (estatal) y de la hegemonía, y la reconceptualización del problema agente-estructura, se han convertido en temáticas centrales en la disciplina de las relaciones internacionales, en particular desde posiciones postpositivistas, y racionalistas críticas, y ha llevado a algunos autores a reclamar una «reestructuración» en el estudio de las relaciones internacionales, alegando que esos cambios suponen una discontinuidad fundamental en el objeto de la disciplina, a la que se ha de responder desde la teoría.⁵⁵

No es objeto de este trabajo realizar un examen exhaustivo de las distintas aportaciones teóricas que se han desarrollado en ese marco, muy distintas entre sí. Cabe afirmar, no obstante, que al menos tienen como argumento común –y quizás es el único aspecto que las une– el rechazo a las ontologías convencionales.⁵⁶ Como se indicó, la necesidad de revisar los fundamentos ontológicos de la disciplina ha sido una de las preocupaciones centrales de las corrientes teóricas críticas y postpositivistas desde los años noventa. Estas aportaciones no se limitan a las relaciones internacionales, sino que incluyen textos originados en la sociología y la ciencia política, pues al diluirse las fronteras entre la política interna e internacional, las distinciones clásicas entre ciencias políticas, sociología, y relaciones internacionales también se tornan más difusas. Abarcan desde las visiones radicales de Antoni Negri y Michael Hardt, a la teoría crítica neogramsciana de Robert Cox, Andrew Linklater o Stephen Gill, los enfoques racionalistas neokantianos de David Held o Mary Kaldor, el socialconstructivismo de Alexander Wendt o Stefano Guzzini, y la sociología cosmopolita de Ulrich Beck, enraizada en las aportaciones de Niklas

⁵⁴ Ole WÆVER, *op. cit.*, 1997, p. 165-170. Sobre el significado de la teoría crítica, véase Noé CORNAGO, «Materialismo e idealismo en la teoría crítica de las relaciones interacionales», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII, n° 2, 2005, pp. 665-693.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Mark NEUFELD, *The Restructuring of International Relations Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

⁵⁶ Alexander WENDT, «Constructing International Politics», *International Security*, vol. 30, n° 1, 1995, pp. 71-81.

Luhmann, además de otras aportaciones feministas, deconstructivistas y postmodernas.⁵⁷ Empero, cabe destacar brevemente algunas aportaciones que han insistido en la necesidad de esa revisión, a título ilustrativo, como marco contextual necesario para el examen más detallado de la teoría y las categorías del poder estructural de Susan Strange, que ocupará los siguientes apartados.

A principios de los años noventa, James N. Rosenau ya indicaba que se ha producido el tránsito desde la sociedad internacional clásica a una sociedad «post-internacional» «bifurcada», en la que coexisten y se interrelacionan dos mundos: el mundo estatocéntrico de los actores vinculados por la soberanía territorial, y el mundo multicéntrico de los actores no vinculados por la soberanía territorial y/o la(s) jurisdicción(es) estatal(es). Cambios económicos, tecnológicos, socio-culturales y cognitivos y, en particular, la globalización, han propiciado ese proceso, de naturaleza estructural, y por ello, más relevante a largo plazo que acontecimientos como la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética. «...Para bien o para mal, es el proceso de globalización el que está definiendo los procesos y dando forma a las estructuras del orden mundial emergente».⁵⁸ Si bien Rosenau no cuestiona la continuidad del mundo estatocéntrico, la emergencia del mundo multicéntrico es la expresión de un proceso de naturaleza estructural de reubicación y redefinición del poder y la autoridad, que impide que una colectividad singular pueda llegar a dominar la política global, y por ello, no es factible conceptualizar la hegemonía en términos clásicos.⁵⁹ Este cambio requiere nuevas ontologías que reconozcan el carácter «poroso» de las fronteras entre la política doméstica e

⁵⁷ Obras representativas de las aproximaciones citadas serían, entre otras, las de Antonio NEGRI y Michael HARDT, *Imperio*, Barcelona, Paidós, 2002, y de Antonio NEGRI, *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio*, Barcelona, Paidós, 2005; Robert COX, «Social forces...», *op. cit.*, 1996 [1981], y *Production, Power, and World Order*, Nueva York, Columbia University Press, 1987; Andrew LINKLATER, *The Transformation of Political Community, Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, University of South Carolina Press, Columbia, 1998; David HELD, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós 1997, y *Globalisation Theory: Approaches and Controversias*, Cambridge, Polity, 2007; Alexander WENDT, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; y Ulrich BECK, *Poder y contrapoder en la era global*, Barcelona, Paidós, 2004. Un examen de la teoría feminista en el marco del postpositivismo, en Irene LÓPEZ MANZANO, «Mujer, género y teoría feminista en las relaciones internacionales», VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2000*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2001, pp. 239-292. Para una revisión general de algunas de estas aportaciones, véase Ole WÆVER, *op. cit.*, 1997; Mónica SALOMÓN, *op. cit.*, 2001; Kepa SODUPE, *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del Siglo XXI*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2003; y Francisco Javier PEÑAS, *Hermanos o enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales*, Madrid, Los libros de la catarata, 2003.

⁵⁸ James N. ROSENAU, «Towards a Postinternational Politics for the 1990s», en James N. ROSENAU y Ernst-Otto CZEMPIEL (eds.), *Global changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington, Mass, Lexington Books, 1989, pp. 1-20; James N. ROSENAU, «Imposing Global Orders: a synthesised ontology for a turbulent era», en Stephen GILL y James H. MITTELMAN (eds.), *Innovation and Transformation in International Studies*, 1997, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 226.

⁵⁹ James N. ROSENAU, *op. cit.*, 1990, pp. 14, y 242-291. Véase también Josep IBÁÑEZ, «Sociedad Postinternacional», en Caterina GARCÍA SEGURA y Eduardo VILARINO (Coords.), *Comunidad Internacional y Sociedad Internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Gernika, Gernika Gogoratz, 2005, pp. 119-130.

internacional, las cuestiones que se tratan en esa «frontera», y la naturaleza de los actores y redes no territoriales. Como consecuencia de ese proceso de cambio, el sistema internacional se caracterizaría por dinámicas de «fragmegración», un neologismo que Rosenau propuso a mediados del decenio de los noventa para resaltar la simultaneidad y la interacción de las dinámicas de fragmentación e integración, y de reubicación del poder más allá de las divisiones territoriales tradicionales.⁶⁰

Robert W. Cox también parte de una crítica postpositivista de las ontologías convencionales, afirmando que es más pertinente hablar de «orden hegemónico», que de polaridad o «hegemonía» en el sentido convencional; es decir, entendiendo ésta última como una mera relación de dominación de un *hegemon*, o de varios Estados hegemónicos, sobre otros Estados menos poderosos. Partiendo de las categorías gramscianas, Cox define la hegemonía como «la estructura de valores y entendimientos sobre la naturaleza del orden que permea un sistema de Estados y de entidades no estatales en su conjunto». Según Cox, en un orden hegemónico, esos valores y entendimientos son relativamente estables, y no se cuestionan. Aparecen ante la mayor parte de los actores como un orden natural. Tal estructura de significados se fundamenta en una estructura del poder, en la que, en la mayor parte de los casos, existe un Estado dominante, pero esa dominación, por sí sola, no genera hegemonía». La hegemonía deriva de las formas de actuar y de pensar de los estratos sociales dominantes del Estado o los Estados dominantes, en la medida que estos hayan obtenido la aquiescencia de los estratos dominantes de otros Estados. Desde esta perspectiva neo-gramsciana se subraya que la posesión de capacidades materiales no se traduce automáticamente en hegemonía, en tanto ésta requiere, sobre todo, del desarrollo de constructos socio-culturales e ideológicos con los que el orden resultante se presenta como el orden «natural» y adquiere un carácter pretendidamente universalista.⁶¹ El orden mundial hegemónico es la expresión de una particular estructura histórica, o «marco para la acción» que resulta de la interacción de tres conjuntos de fuerzas: capacidades materiales, instituciones e ideas, sin que unas primen de antemano sobre otras, siendo necesario un análisis caso por caso en cada momento histórico. Las ideas, en particular, son de dos tipos: por un lado, significados intersubjetivos o nociones compartidas sobre la naturaleza de las relaciones sociales, que configuran hábitos y expectativas de conducta; por otro lado, imágenes colectivas del orden social que sancionan o cuestionan las relaciones de poder prevalecientes, y definen preferencias en relación a valores como la justicia, la libertad o el bien común.⁶²

En este marco, tiene particular relevancia la aportación de Ulrich Beck y su intento de desarrollar una «nueva teoría crítica con intención cosmopolita». Para

⁶⁰ James N. ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 118-142.

⁶¹ Robert W. COX, «Towards a posthegemonic conceptualizations of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun (1992)», en Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 150-156. Véase también, en ese mismo volumen, Robert W. COX, «Gramsci, hegemony and international relations: an essay on method (1983)», pp. 124-143, y particularmente pp. 135-137.

⁶² Robert Cox, «Social forces...», *op. cit.*, 1996 [1981], pp. 98-104.

ello, es preciso superar el «nacionalismo metodológico» dominante en las ciencias sociales, sujeto al principio de territorialidad y al «contenedor» o marco del Estado Nación. Éste se ha caracterizado por la distinción entre el espacio interno e internacional, que las dinámicas de globalización y transnacionalización están diluyendo, y por la ahistoricidad y abstracción del concepto de Estado, que sin embargo ha demostrado ser histórico y contingente, y estar sujeto al cambio. También se han de desarrollar nuevas categorías y significados que permitan avanzar hacia un «cosmopolitismo metodológico». Éste se construye a partir de una ontología postnacional de la política y la sociedad mundial, y de una epistemología basada en la idea de un «nuevo realismo cosmopolita», que indaga en la verdadera naturaleza del poder y en sus efectos. Por ello, la propuesta de Beck se configura como teoría crítica, a la vez explicativa y normativa, para aprehender las dinámicas de globalización y transnacionalización de la economía, para captar sus efectos sobre el poder y la política, y a su vez definir estrategias para reconstruir espacios de acción colectiva y de democracia. Estas serían las ideas centrales de una «segunda modernidad». En palabras de Beck, «Somos testigos de una de las transformaciones más importantes de la historia del poder. Hay que descifrar la globalización como una transformación lenta, posrevolucionaria y epocal [sic] del sistema nacional e internacional de equilibrio de poder y sus reglas, un sistema dominado por el Estado. En la relación entre economía mundial y Estado se da un *juego de metapoder* (...) Ha sido especialmente la economía la que ha desarrollado un metapoder de esta clase al escapar de la jaula del juego del poder territorial –organizado conforme al Estado Nacional– (...) mientras los Estados permanecían arraigados en su territorio».⁶³ Poder que se obtiene, según Beck, a partir del retrainamiento deliberado y planificado de las empresas transnacionales y el capital, de la capacidad que han desarrollado para eludir la jurisdicción estatal, tornarla irrelevante, o contraproducente, que emana del «poder discursivo» de la economía y de la globalización neoliberal, y de su naturaleza, por la que no es responsable ni rinde cuentas a nadie. Pero también son otros actores, y en particular la sociedad civil global, que al transnacionalizar el espacio político y la acción colectiva se configura como contrapoder efectivo a través de estrategias reflexivas: «Hay una vía óptima para transformar la propia posición de poder (posiblemente incluso en el mundo de la política): un cambio de mirada. Una forma de contemplar el mundo escéptica y realista (y al mismo tiempo cosmopolita) (...) quien en el metajuego global sólo juega con las cartas nacionales, pierde. Es necesario invertir esta premisa: el contrapoder de los Estados resulta de la transnacionalización y cosmopolitización de los mismos. Sólo si los Estados consiguen igualar la movilidad del capital y redefinir y reorganizar sus posiciones de poder y sus jugadas podrá frenarse internacionalmente el desmoronamiento del poder y la autoridad del Estado, e incluso darle la vuelta».⁶⁴

⁶³ Ulrich BECK, *Poder y contrapoder... op. cit.*, 2004, p. 92. , y los dos títulos que, junto al anterior, conforman la trilogía este autor: Ulrich BECK, *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós, 2005; y Ulrich BECK y Edgar GRANDE, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006.

⁶⁴ Ulrich BECK, *Poder y contrapoder... op. cit.*, 2004, p. 29, 34.

Por ello, la gobernanza del sistema internacional dependerá del surgimiento de lo que este autor llama el «Estado transnacional cooperativo» –algunos de sus rasgos constitutivos estarían apareciendo, de forma incipiente, en la Unión Europea–, y de las coaliciones que éstos puedan establecer con la sociedad civil global.⁶⁵

4. La globalización y la difusión del poder en la sociedad internacional contemporánea

Las aportaciones antes reseñadas se han destacado por situarse en un terreno relativamente intermedio en los dos ejes del debate teórico que, según Ole Wæver, han articulado la disciplina desde finales de los años ochenta: entre el racionalismo y el reflectivismo –en cierta manera, pueden verse como muestras de un racionalismo o un reflectivismo «moderados»–, y entre el institucionalismo y el constructivismo.⁶⁶ Aunque en las dos últimas décadas, el realismo estructural y el neorrealismo han continuado siendo uno de los referentes de la disciplina, las aportaciones mencionadas son la expresión de la búsqueda de nuevas ontologías de la realidad internacional y del cuestionamiento a las visiones convencionales del Estado, el poder y la hegemonía; del mayor énfasis en los actores no estatales, en las estructuras y en las relaciones, en particular en su papel «constituyente»; en la dimensión del conocimiento, entendido como construcción social; en la idea de «frontera» como espacio de interacción y cruce, al diluirse la separación del espacio político, económico y sociocultural interno e internacional; de la apertura a otras disciplinas científicas; y en la dimensión normativa de la teoría, ya que la gobernanza del sistema internacional se ha convertido en uno de los ejes axiológicos de estos nuevos aportes.

En gran medida, ello es el resultado de los procesos de globalización. Como ha señalado David Held, ésta genera tramas y redes de relaciones entre comunidades, Estados, organizaciones internacionales, ONG y empresas transnacionales que constituyen un orden social, y al tiempo, suponen un proceso de «estructuración» y jerarquización de la sociedad internacional y de sus actores. Ese proceso «destrritorializa» y «reterritorializa» los espacios sociales, económicos y políticos del poder, que no coinciden con las fronteras y las jurisdicciones estatales. También genera, o acelera, un proceso de «difusión del poder» –un concepto que ya plantearon los teóricos de la interdependencia en los años setenta–, a través de la creciente interacción de los actores en esas redes de relación e interdependencia.⁶⁷ A mediados de los noventa, refiriéndose a este proceso, Jessica Mathews afirmaba que: «El fin de la guerra fría no ha traído únicamente ajustes entre los Estados, sino una novedosa redistribución del poder entre los Estados, los mercados y la sociedad civil. Los gobiernos nacionales no sólo pierden autonomía en una economía

⁶⁵ Véase Ulrich BECK, «El mundo después del 11-S», *El País*, 19 de octubre de 2001, p. 25; y «Haz la Ley, no la guerra», *El País*, 16 de octubre de 2002, p. 13. En relación a la Unión Europea, véase «El milagro europeo», *El País*, 27 de marzo de 2005, p. 13., y *La Europa cosmopolita...*, op. cit., 2006.

⁶⁶ Ole WÆVER, «Rise and fall...», op. cit., 1997, pp. 164-170.

⁶⁷ David HELD, *Transformaciones globales*, op. cit., 2002, pp.

que se globaliza, sino que comparten los poderes –incluidas las funciones políticas, sociales y de seguridad, que constituyen los elementos básicos de su soberanía–, con empresas, organizaciones internacionales y una multitud de grupos ciudadanos, conocidos como organizaciones no gubernamentales (ONG). La progresiva concentración de poder en manos de los estados, iniciada en 1648 con la Paz de Westfalia, ha terminado, al menos por el momento.»⁶⁸

A la luz de todo lo anterior, analizar estos fenómenos desde la perspectiva del poder requiere de un marco teórico-metodológico que reúna ciertos requisitos desde el punto de vista ontológico y epistemológico. En primer lugar, habría de evitar el sesgo estatocéntrico y el énfasis en el poder relacional que implica adoptar los enfoques realistas y neorrealistas tradicionales, poniendo el acento en el «poder estructural» y las estructuras del sistema, reconociendo su carácter «constituyente» sobre los actores y sus pautas de relación. De igual manera, debería escapar a los condicionantes del debate académico y los compartimentos estancos que han impedido el diálogo y la apertura a distintas aportaciones teóricas. En tercer lugar, debería tener cierto valor heurístico y estar orientada por una epistemología que permita aprehender los cambios estructurales que comporta la transnacionalización y la globalización en distintos ámbitos de las relaciones internacionales y de la EPI, y en la naturaleza del sistema en su conjunto, y definir «agendas de investigación» relevantes. En cuarto lugar, debería ser capaz de aprehender e interpretar el fenómeno de la «difusión del poder» propiciado por la globalización y, en particular, la creciente importancia de actores no estatales tanto en el ámbito económico, como en el político, socio-cultural, o de seguridad. En quinto lugar, ese marco debería permitir la teorización de las tres dimensiones del poder que, como señaló Lukes, se han ido sucediendo en las ciencias sociales.

La teoría del poder estructural no es, posiblemente, la única que responde a estos requerimientos, pero lo hace situándose en un terreno intermedio entre el racionalismo y el reflectivismo radical que, como se indicará, hoy polarizan los debates teóricos en las relaciones internacionales y, al no tener la pretensión de ser una «gran teoría» omnicomprensiva, se configura más como un marco teórico-metodológico que como una teoría cerrada. Por la definición de sus variables, además, permite una aproximación más compleja que otros enfoques más influyentes, pero con menor valor analítico, como la doble distinción de poder «duro» y «blando», y poder «militar» o «económico» de Joseph S. Nye. Además, la teoría del poder estructural ha tenido una importante influencia en la EPI y en la manera en la que se conciben los procesos de globalización.

Por todas estas razones, como se apuntó en la introducción, los siguientes apartados de este trabajo se va a centrar en la teoría del poder estructural para tratar de examinar tanto su validez y pertinencia como marco teórico-metodológico para analizar la estructura del sistema internacional, como su respuesta a la pregunta que da origen a este trabajo: la configuración del sistema internacional, su estructura, y las pautas de distribución del poder que conforman esa estructura.

⁶⁸ Jessica MATHEWS, «Power Shift», *Foreign Affairs*, vol. 76, n° 1, enero-febrero de 1997, pp. 50-66.

II. EL PODER ESTRUCTURAL: CONCEPTO, TEORÍA, Y ESTRUCTURAS CONSTITUTIVAS

1. La teoría del poder estructural: contexto y motivaciones

En el surgimiento de la teoría del poder estructural de Susan Strange, tal y como es formulada en *States and Markets*, publicado en 1984, cabe identificar tres motivaciones fundamentales: la insatisfacción ante las teorías convencionales en las relaciones internacionales y en particular la incapacidad de integrar adecuadamente economía y política; en relación con lo anterior, la ausencia de un adecuado análisis del poder y la hegemonía en el estudio de la EPI; y el rechazo a las teorías «declinistas» en la EPI liberal y neorrealista, dominantes a mediados de los años ochenta. En la reelaboración de la teoría en los años noventa, Strange pone más atención a lo que denomina «el problema de los actores». Antes de examinar los rasgos básicos de la teoría del poder estructural, es pertinente identificar esas motivaciones y el contexto en el que se registra su aparición y desarrollo:

a) *Insuficiencias de la EPI convencional para integrar economía y política:* Antes de formular su marco teórico, Strange ya había señalado que la separación –profesional, textual, académica y política– de la economía y la política tenía graves consecuencias para el estudio y la comprensión de las relaciones internacionales. La disciplina no había sido capaz de insertar en un marco de análisis coherente las lógicas de la autoridad política –que no sólo radica en los Estados– y del mercado. La economía, centrada en la asignación eficiente de recursos escasos, presume el orden político como hecho dado –por lo tanto, descarta de antemano como «anomalías» la guerra, el conflicto o la revolución social–, mientras que las relaciones internacionales se preocupan por la seguridad, el orden y la estabilidad, y la provisión de bienes públicos, haciendo abstracción del efecto de los mercados y los actores privados, y de la evolución del ciclo económico.⁶⁹ El desarrollo de la EPI desde mediados de los setenta, sin embargo, siguió dominada por presunciones, ontologías y epistemologías determinadas, no siempre explícitas, y juicios de valor a menudo basados en la experiencia y los intereses de Estados Unidos –lo que suponía, por ejemplo, desatender los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, o interpretarlos en clave liberal–; no logró superar las limitaciones de los enfoques estatocéntricos y su conceptualización de los mercados en términos de Estado y de soberanía territorial, en lo que Strange denominó, no sin cierta ironía, la política de las relaciones económicas internacionales o «PIER» (*the politics of international economic relations*), o bien se limitaban a seguir las prescripciones de un determinado marco ideológico, fuera éste realista, liberal o radical, o, en términos de EPI, liberal, mercantilista, o marxista.⁷⁰

⁶⁹ Susan STRANGE, «International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect», *International Affairs*, vol. 46, n° 2, 1970, pp. 191-215.

⁷⁰ Para un examen general de esas tendencias, véase la síntesis de Caterina GARCÍA SEGURA, «La contribución de la Economía Política Internacional a la reflexión teórica de las Relaciones Internacionales», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI-1999, n° 2, 2000, pp. 427-468.

b) *Limitaciones de la teoría del poder en las relaciones internacionales y la EPI convencional*: En relación a la teoría del poder y el concepto de hegemonía, como ha señalado Richard Higgott, Strange coincide con las teorías dominantes en la EPI de los años ochenta al afirmar la importancia del *hegemon* para sostener el orden mundial, asegurar la estabilidad y la paz, y permitir una adecuada provisión de bienes públicos internacionales. Ahora bien, Strange cuestiona la insuficiencia de su análisis del poder, eminentemente relacional y centrado en recursos o capacidades tangibles; rechaza, además, el concepto de régimen internacional asumido tanto por los neorrealistas como por los neoliberales, así como su fundamentos teóricos, generalmente adaptaciones de postulados de la economía, sean las teorías pluralistas que explican la cooperación a partir de la *rational choice*, o las teorías sobre la acción colectiva que exigen un *hegemon* para asegurar la provisión de bienes públicos internacionales. Para Strange, el concepto de «régimen» enmascara las estructuras subyacentes y la naturaleza asimétrica de las relaciones de poder, da por sentadas ciertas preferencias de valores respecto a la organización de la EPI, y pone demasiado énfasis en las relaciones interestatales.⁷¹

c) *Rechazo de las teorías declinistas y de la «obsesión por el hegemon»*: Strange, además, se muestra en desacuerdo con la conclusión de que Estados Unidos se encontraría en una fase de declive hegemónico, en la que coincidirían las concepciones dominantes en la EPI de los años ochenta, y en particular, la teoría de la estabilidad hegemónica.⁷² Esa conclusión errada se debería a la incapacidad de esas teorías para comprender la naturaleza del poder de ese país. De hecho, para Strange lo que estaría ocurriendo es exactamente lo contrario, y es esa conclusión la que, como se indicará, se sostiene en *States and Markets* y en otros escritos posteriores.⁷³ A finales de los años ochenta, esta posición situó a Strange cerca de los auto-

⁷¹ Richard HIGGOTT, «International Political Economy», A.J. R. GROOM y Margot LIGHT (Eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Londres, Pinter, 1994, pp. 159-161. Susan STRANGE, «Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis», *International Organisation*, vol. 36, n° 2, 1982, pp. 479-497; Susan STRANGE, *States and Markets*, Londres, Pinter, 2ª edición, 1994 [1988], pp. 21-22.

⁷² Entre otros muchos, la aportación temprana de Charles P. KINDLEBERGER, *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of International Economics*, Nueva York, Basic Books, 1970; el ya clásico Charles P. KINDLEBERGER, *Manias, Panics and Crashes*, Londres, Macmillan, 1978, así como «Dominance and Leadership in the International Economy», *International Studies Quarterly*, vol. 25, n° 3, pp. 242-254. Véanse también los clásicos Paul KENNEDY, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1994 [1987]; Robert GILPIN, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; y Robert GILPIN, *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990 [1987]. Para una revisión crítica de esta teoría, véase, entre otros, Isabelle GRUNBERG, «Exploring the Myth of Hegemonic Stability», *International Organization*, vol. 44, n° 4, pp. 431-477; y Joseph GRIECO y G. John IKENBERRY, *State Power and World Markets: the International Political Economy*, Londres, WW Norton, 2003 (especialmente el capt. 4).

⁷³ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, pp. 237-241, y de esta misma autora, «Still an extraordinary power? America's role in a global monetary system», en Raymond E. LOMBRA y Williard E. WITTE, *The Political Economy of Domestic and International Monetary Policy*, Ames, Iowa State University, 1982, pp. 73-103; y de esta misma autora, «The Persistent Myth of Lost Hegemony», *International Organisation*, vol. 41, n° 4, 1987, pp. 551-574.

res neorrealistas que cuestionaban el declive hegemónico de Estados Unidos, como Huntington o Nye, en el debate que enfrentó a los denominados *declinists* con los *renewalists*.⁷⁴ Ello se debe a que, a pesar de haber formulado un marco teórico que permitía trascender una concepción estatocéntrica del poder, que, sin embargo, sí caracterizaba a los autores citados, la aportación de Strange de los años ochenta, como se indicará, no llegó a desarrollarla plenamente, y se limitó a insistir en la naturaleza no territorial del poder de Estados Unidos, y en su capacidad de dominar las estructuras de la IPE. Por otra parte, aunque como se ha indicado, la propia Strange no pudo escapar a ese problema, en los años noventa señaló que la EPI estaba dominada por la «obsesión por el *hegemon*» y ello introducía sesgos muy marcados hacia una agenda de investigación en la que se desatendía lo que ocurría más allá de Estados Unidos, y en temáticas que desde la perspectiva de los intereses hegemónicos de Estados Unidos no se consideraban relevantes.⁷⁵

d) *El problema de los actores*: el estatocentrismo de la EPI convencional impide que ésta pueda integrar en el análisis a otros actores. En la fase inicial de la elaboración de la teoría del poder estructural, en los años ochenta, el problema que Strange destacó era la necesidad de tener más presente a las firmas y compañías privadas, especialmente en el ámbito de la producción y las finanzas. Sin embargo, en *La retirada del Estado*, texto en el que se ocupa de este problema e manera más explícita, se reclama mayor atención a otros actores no estatales, incluyendo los actores armados.⁷⁶

Significativamente, Strange reconoce que existen una serie de autores que proceden de los márgenes del saber convencional y de la academia estadounidense que sí han desarrollado marcos de análisis comprehensivos para el estudio de la economía política. En particular, Robert W. Cox –cuyos postulados neo-marxistas nunca podrá aceptar, pero con el que desarrollará una interesante relación de admiración académica mutua–, los teóricos «pioneros» del desarrollo –Myrdal, Lewis, Rostow, Singer y, cómo no, Prébisch– y la tradición francesa de historiadores encabezada por François Perroux y Fernando Braudel.⁷⁷

A partir de estas referencias intelectuales, Strange señala la necesidad de un «marco de análisis y un método de diagnóstico de la condición humana tal y como es, o ha sido, afectada por las circunstancias sociales, económicas y políticas». No se trata de desarrollar una «gran teoría» con «leyes» con capacidad predictiva, porque tal cosa, simplemente, no es posible.⁷⁸ En ese marco, el estudio de la EPI debe referirse a las pautas de organización de la sociedad, que a su vez responden a determinados acuerdos sociales, políticos y económicos, que afectan a los siste-

⁷⁴ De las posiciones de los llamados *renewalists* serían una muestra el artículo de Samuel P. HUNTINGTON, «The US –Decline or renewal?», *Foreign Affairs*, vol. 67, n° 1, invierno, 1988, pp. 79-96, y el ya citado Joseph NYE, *Bound to Lead...*, op. cit., 1990. Véase también Robert O. KEOHANE, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

⁷⁵ Susan STRANGE, *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria/Intermón Oxfam, pp. 43-46.

⁷⁶ Susan STRANGE, *La retirada...*, op. cit., pp. 67-69.

⁷⁷ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., p. 15. Véanse también las reflexiones sobre Cox de Susan Strange, *La retirada...*, op. cit., pp. 46-48.

⁷⁸ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, pp. 15-16.

mas globales de producción, intercambio y distribución. Esos acuerdos, y con ello la organización de la sociedad, responden a dos factores: las preferencias de valores, y las relaciones de poder. Respecto a los valores, toda organización social refleja una particular combinación de orden, libertad, riqueza, y justicia, como valores que fundamentan, en lo esencial, las opciones ideológicas. La manera en la que las sociedades se enfrentan y resuelven los clásicos dilemas «libertad o seguridad», y «cañones o mantequilla» no son sino expresiones concretas de esos acuerdos. Ahora bien, lo que decide la naturaleza de esos acuerdos, y la particular combinación de valores de cada sociedad es, fundamentalmente, la cuestión del poder, ya que de ésta dependen las relaciones, las negociaciones y acuerdos entre la autoridad y el mercado, así como la subsiguiente distribución de costes y beneficios, y de oportunidades y riesgos. De esta manera, la EPI es sensible a los valores, sin necesidad de asumir parámetros ideológicos definidos de antemano.⁷⁹

2. El poder estructural: concepto y estructuras constitutivas

¿Qué es el poder? Para evitar polémicas, Strange opta por una definición amplia y comprehensiva –y, cabría afirmar, un tanto imprecisa–: poder es «la capacidad de una persona o grupo de personas para influir en los resultados, de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás». Ahora bien, es necesario distinguir entre el poder «de dónde», o «de quién», referido a los actores y las capacidades o recursos, el poder «sobre quién», referido al poder relacional, y el poder «sobre qué», es decir, sobre las estructuras que conforman la sociedad internacional, que a juicio de Strange –y este es uno de sus argumentos clave– es cada vez más importante.

¿Qué es entonces el poder estructural? Como se indicó en el apartado anterior, ni el concepto es exclusivo de Strange, ni es la primera vez que éste es definido o analizado. En la definición de Strange, el poder estructural es aquel que «...confiere el poder de decidir cómo deberán hacerse las cosas, el poder de conformar los marcos en los que los Estados se relacionan entre sí, se relacionan con la gente, o con las empresas y corporaciones. El poder relativo de una parte en una relación dada es mayor, si también determina las estructuras que enmarcan esa relación».⁸⁰ La centralidad de este concepto, como se verá, es otro elemento distintivo de la aportación de Strange.

La distancia con la concepción relacional del realismo no puede ser mayor: para el realismo, el poder radica en la actuación en relación a otro Estado para obtener determinados resultados, y esa actuación estará determinada por una serie de opciones definidas en torno a un cálculo racional de costes y beneficios para alcanzar un interés nacional determinado. El poder estructural radica en la capacidad de definir de antemano los costes de oportunidad de cada opción y la consiguiente estructura de incentivos y sanciones, así como de asignar funciones y determinar qué conductas son aceptables, y cuáles no, en función de unos valores determinados.

⁷⁹ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, p. 17-18, 24.

⁸⁰ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, p. 24.

En cierta manera, el concepto de poder estructural es más amplio y permite integrar otras dimensiones, como la distribución desigual de capacidades y recursos, y las instituciones y reglas, así como «intangibles» como las percepciones e intereses. Con todo ello, el concepto de poder estructural permitiría dar respuesta a la pregunta clave de la epistemología de Strange: *¿Cui bono?* ¿Quién se beneficia? ¿Cómo se distribuyen beneficios y costes? El poder estructural define oportunidades y riesgos, establece incentivos y sanciones, y los costes de oportunidad de las opciones disponibles para cada actor, condicionando de antemano su actuación. De igual manera, permite analizar cómo se percibe y define el riesgo, se intenta mitigar, y se convierte en «coste».⁸¹

A la hora de caracterizar el poder estructural, Strange rechaza la tradicional distinción entre «poder económico» y «poder político», que enmascara la realidad. La economía y la política, como el poder y la riqueza, están íntimamente relacionados, como bien sabían los fundadores de la ciencia económica (de Adam Smith a David Ricardo y Karl Marx, cuyo objeto y campo de estudio era, precisamente, la economía política). Como se indicó, esa distinción artificial se encontraría, en buena medida, en el origen del limitado enfoque con el que se había abordado la EPI convencional. En lugar de ello, Strange propone desagregar el concepto de poder estructural en cuatro estructuras primarias, a la vez consideradas «fuentes» del poder estructural (ver figura 1): la estructura de la seguridad; de la producción; de las finanzas y el crédito; y del conocimiento. A ellas se le suman otras cuatro estructuras secundarias, de menor rango y que están determinadas por las cuatro estructuras anteriores: la estructura de las redes de comercio; del transporte; de la energía; y del bienestar social o *welfare*. Esta última incluye tanto las reglas laborales y sociales internacionales, como el sistema internacional de cooperación al desarrollo, en aquellas dimensiones que no forman parte de la financiación del desarrollo, ya que esta última estaría integrada en la estructura primaria de las finanzas.

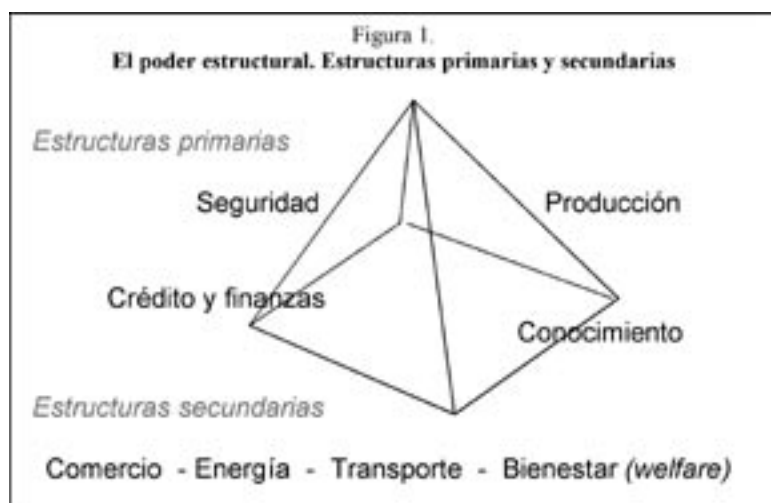
Esas cuatro estructuras primarias son diferentes, pero están íntimamente relacionadas. Por ello, pueden ser representadas como una pirámide de cuatro lados, en la que cada una de las estructuras se apoya en las tres restantes, sin que ninguna de ellas tenga, de antemano, primacía sobre las otras tres (véase la figura 1).

a) *Seguridad*: en esta estructura, el poder emana del hecho elemental de que de la provisión de seguridad frente a una amenaza, real o percibida, por parte de un actor o grupo permite, a cambio, obtener ventajas materiales, políticas y/o de estatus. El poder estructural se ubica, en primera instancia, en aquellos actores que están en la posesión de los medios para ejercer el control de la seguridad –sea mediante la amenaza o la disuasión– ante una sociedad, especialmente mediante el uso de la violencia. Escrito en plena guerra fría, en *States and Markets* Strange parte del hecho que el Estado ostenta el monopolio en el ejercicio legítimo de la violencia; que en un mundo westfaliano de Estados soberanos, las principales amenazas a la seguridad provenían de otros Estados; y que la era nuclear no sólo altera la naturaleza

⁸¹ Susan STRANGE, «Structure, values and risks in the study of International Political Economy», en R. J. Barry Jones (Ed.), *Perspectives in Political Economy*, Londres, Pinter, 1983, p. 220.

del conflicto armado, sino que existe una diferencia fundamental entre aquellos países que, al contar con arma nuclear, pueden extender su «paraguas» de seguridad creando «esferas de influencia», y otros, que al no contar con ellas, han de situarse en una posición de dependencia estratégica respecto de las grandes potencias.

En el análisis inicial de esta estructura, destacan cuatro cuestiones «sistémicas»: la naturaleza de los Estados; la acción de los mercados sobre las capacidades para la provisión de seguridad (grado de industrialización desarrollo económico...); el carácter de las relaciones internacionales, y si éstas se ordenan conforme a un modelo unipolar, bipolar o multipolar («una vieja cuestión, pero que aún es importante»); y las tendencias en la tecnología de armamentos y sus efectos en los equilibrios de poder. Con todo ello, se concluye que un sistema hegemónico, o bipolar, produce una «ganancia neta» en la seguridad y la estabilidad del sistema, aunque ello no significa que otros actores fueran meros «gorrones» o *free riders*, pues como se indica más adelante, el *hegemon* puede obtener a cambio subordinación política y militar, y atribuir a los aliados parte de los costes de la seguridad que proporciona, que en modo alguno es un «bien público» gratuito.⁸²



Fuente: adaptado de Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., p. 27.

Por todo ello, como señala Chris May, en lo referido a esta estructura su análisis inicial no se separa demasiado del clásico enfoque realista o neorrealista, centrado en los Estados y en las relaciones interestatales, y en particular en las capacidades militares y en los equilibrios de poder. La diferencia fundamental con los realistas es que para Strange la estructura de seguridad no adquiere preeminencia de manera automática respecto a otras estructuras.⁸³ Esta estructura puede conver-

⁸² Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, pp. 45-49.

⁸³ Chris MAY, «Strange Fruit: Susan Strange's Theory of Structural Power in the International Political Economy», *Global Society*, vol. 10, nº 2, 1996, p. 178.

tirse en la más importante si se produce un conflicto entre Estados que comporta el recurso a la guerra. La agenda clásica de la seguridad tuvo importantes efectos sobre la conformación de la disciplina de las relaciones internacionales, pues «si la investigación comienza en primer lugar por la problemática de la guerra, no es de extrañar que la atención mental se concentre en los Estados». A pesar de ello, la propia Strange advierte de que en esta estructura existe un problema de agencia, pues las amenazas también pueden proceder de grupos, individuos y organizaciones no estatales, y la distinción entre conflicto armado interno e interestatal es propia de una visión estatocéntrica.

Cuando Strange revisa esta cuestión a mediados de los años noventa, la guerra fría ya ha terminado, y con ella, las concepciones clásicas de la seguridad nacional y del equilibrio de poder se debilitaron y, como observa Celestino del Arenal, la redefinición del problema y la concepción de la seguridad se afirmó como un elemento importante de la nueva realidad internacional.⁸⁴ Susan Strange no es ajena a ese cambio, y cuando aborda esta cuestión a mediados de los noventa en *La retirada del Estado*, se observa un importante cambio de énfasis. Se constata que el recurso a la guerra interestatal es cada vez menos frecuente y la redefinición del concepto de seguridad, antes centrado en el Estado, y después en las personas, supone que la estructura de seguridad deje de ser la determinante, y además se verá cada vez más influida por las otras tres.⁸⁵ Por ello, en esta estructura, a las relaciones Estado-Estado, antes casi únicas, también se le suman relaciones entre Estados y firmas privadas, particularmente en el sector de los armamentos, y entre Estados y actores no estatales.⁸⁶

b) *Producción*: en un sentido amplio, en esta estructura se localizan los acuerdos sociales que determinan qué se produce, por quién y para quién, con qué métodos y en qué términos. La interacción entre la estructura de la producción y los grupos sociales que están involucrados en ella influyen en los resultados y en la asignación de costes y beneficios. De igual forma, los cambios que se registran en los métodos de producción suponen desplazamientos del poder entre los distintos grupos sociales, las firmas, y el Estado; suponen cambios en las responsabilidades y capacidades de los Estados, y a la postre significan una transformación del Estado. Puede afirmarse que Strange comparte algunos elementos del análisis marxista, pero lo que la distancia de esta tendencia es el rechazo a aceptar el papel de la lucha de clases como motor del cambio, y el papel determinante de la «infraestructura» económica sobre todo lo demás. En ese sentido, se sentirá más próxima al análisis neomarxista de la teoría crítica de Robert Cox, al que se refirió expresamente tanto en *Estados y mercados*, como en *La retirada del Estado*, aunque sin dejar de subrayar los elementos que diferenciaban su propio análisis del de Cox. Proximidad, por otra parte, que será correspondida por el propio Cox, que a su vez resaltó las afinidades de su enfoque con el de Strange.⁸⁷ En esta estructura, el cambio fundamental que se observa se

⁸⁴ Celestino del ARENAL, «La nueva sociedad mundial...», *op. cit.*, 2002, p. 73.

⁸⁵ Susan STRANGE, *States and Markets*, *op. cit.*, 1994, p. 46.

⁸⁶ Susan STRANGE, *La retirada del Estado*, *op. cit.*, 2001, p. 54.

⁸⁷ Véase, en particular, Robert COX, «States and Markets (book review)», *Millennium. Journal of International Studies* vol. 18, n° 1, primavera de 1989, pp. 108 y sgtes.

refiere a las pautas de producción, que con el impulso de las compañías transnacionales han pasado de estar basadas en los mercados nacionales, a realizarse con la perspectiva del mercado mundial o de mercados regionales ampliados. En correspondencia con este cambio, se modifica el papel del Estado y de la política económica, antes orientada a la generación de riqueza en un marco nacional, fuera con modelos liberales, mercantilistas, keynesianos, o marxistas, cada vez más anacrónicos, al intento de competir por cuotas de mercado mundial. Esta tesis, que se desarrolló con más detalle a principios de los años noventa en *Rival States, Rival Firms*, sitúa las claves de la EPI en la cambiante relación entre Estados y firmas, y no entre los Estados, como había hecho buena parte de la EPI dominante, preocupada por una particular versión económica de la hegemonía y los «equilibrios de poder». Esta se basaría en la comparación del PNB y las capacidades productivas de cada país, consideradas «recursos» de poder; y en las negociaciones económicas y las «guerras comerciales» protagonizadas por los Estados. Para Strange, la cuestión clave radica en la relación entre el poder del Estado, la transnacionalización de la producción, y el cambio tecnológico. Por efecto de este último, disminuye la importancia de los factores de producción ligados al territorio –tierra, materias primas y trabajo– y se incrementa la importancia de los factores «móviles» –capital y tecnología, que a menudo vienen juntos a través de la inversión extranjera directa–, lo que empuja a los Estados a desarrollar políticas favorables a las empresas transnacionales y el capital externo, en unas relaciones «Estado-firma» que, además de convertir a las firmas en actores políticos, reducen sensiblemente la autonomía del Estado en la conducción de la política económica.⁸⁸ Este desplazamiento «horizontal» del poder desde los Estados a los mercados y las firmas transnacionales no es el único fenómeno que se deriva de lo ocurrido en la estructura de la producción. A mediados de los noventa, en *La retirada del Estado*, Strange dirigió su atención al poder que los Estados pierden y, «simplemente, se evapora» en un mercado global carente de regulación adecuada y sin instituciones internacionales eficaces. Los Estados, en particular, han visto erosionada su capacidad para regular las relaciones laborales, imponer gravámenes, desarrollar una política industrial para alentar y/o proteger a determinados sectores, o adoptar las necesarias políticas contracíclicas, dejando a los territorios, a los grupos sociales y a los sectores productivos sin el amparo del Estado frente a los vientos de cambio de la economía global, sin que exista un marco de gobierno global capaz de sustituirlo.

c) *Crédito y finanzas*: esta estructura es la que Strange ha analizado más ampliamente en obras de título tan significativo como *Casino Capitalism* y *Mad Money*. Esta última, en particular, es el colofón de cerca de treinta años de trabajo sobre este tema, iniciado hacia 1970,⁸⁹ con el que Strange ha tratado de elaborar un marco teórico para analizar los efectos del poder estatal en los asuntos monetarios, y viceversa, y cuáles son las consecuencias de una u otra distribución del poder monetario

⁸⁸ Susan STRANGE, John M. STOPFORD y John S. HENLEY, *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

⁸⁹ Iniciado con Susan STRANGE, *Sterling and British Policy*, Londres, Oxford University Press, 1971.

y financiero en la política mundial.⁹⁰ El punto de partida del análisis es que la inversión no se realiza con dinero, sino con crédito. En lo que supone una importante diferencia con el enfoque marxista, Strange afirma que el crédito puede ser creado, y no requiere de acumulación anterior. La creación de crédito depende de la confianza, y ésta, a su vez, es en esencia el resultado de tres factores: las decisiones políticas respecto a la oferta y disponibilidad de las monedas de reserva internacional; la existencia de un monopolio o de condiciones de competencia respecto a las monedas de reserva; y la estabilidad, o las tendencias inflacionistas a las pueda dar lugar la política económica de los emisores de dichas reservas.⁹¹ Por todo ello, el control del crédito es tanto una fuente de poder, como uno de los objetos de las relaciones de poder en el sistema internacional –se equivocan, por tanto, quienes lo consideran un asunto propio de la *low politics*–, y no es posible comprender las cuestiones monetarias y financieras internacionales obviando los factores políticos.

Con todo lo anterior, la estructura de las finanzas es definida como «la suma de todos los acuerdos que gobiernan la disponibilidad de capital, más todos los factores que determinan los términos en los que las monedas se intercambian unas con otras». Por lo tanto, las cuestiones centrales para el análisis son las estructuras a través de las cuales se crea crédito, las políticas monetarias –cuya inherente dimensión externa las configura, en palabras de Susan Strange, como «la política exterior del dinero»–, y el sistema monetario internacional.⁹² En esa estructura, el poder de crear crédito es compartido por los Gobiernos y la banca, y por los marcos regulatorios definidos entre ambos, y se ve afectado tanto por las políticas monetarias, como por el comportamiento de los mercados. A pesar del enfoque marcadamente estatocéntrico de estos trabajos de los años ochenta, Strange constata que se ha producido un claro desplazamiento del poder a los actores privados, y este argumento fue una de las tesis centrales de *Dinero loco*, su último libro.

d) *Conocimiento*: probablemente se trata de la estructura más sugestiva, pero también es la más problemática, y la que ha sido menos estudiada por Susan Strange –a pesar de que otros autores en la EPI convencional de los setenta u ochenta la han tratado aún menos–. Ello se debe, según Strange, a que esta estructura concierne «a lo que se cree –así como a las conclusiones y a los principios morales derivados de esas creencias–, lo que es sabido, lo que es percibido como algo asumido o dado, y los canales a través de los cuales esas creencias, ideas y conocimientos son comunicados de manera que se incluye a algunos, y se excluye a otros». Esta estructura determina qué conocimiento es «descubierto», cómo es almacenado y transmitido, quién lo comunica y por qué medios, a quién, y en qué términos. En esta estructura se confiere poder y autoridad a aquellas personas e instituciones que ocupan posiciones clave en la toma de decisiones sobre qué conocimiento es «correcto» y deseable.⁹³ Estas personas, grupos e instituciones clave dentro de esta estructura,

⁹⁰ Benjamin COHEN, «Money and power in World Politics», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN, *Strange Power*, op. cit., 2000, p. 91.

⁹¹ Susan STRANGE, *Casino Capitalism*, Oxford, Blackwell Publishers, 1986, pp. 25-26.

⁹² Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., pp. 30, 90.

⁹³ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., p. 115-121.

como poseedoras del conocimiento experto, generan consensos sobre la definición de los problemas y las soluciones factibles en un contexto de incertidumbre, y por ello tienen un papel clave en la mitigación del riesgo y en la definición de los intereses de los Estados. Hay claras analogías con la estructura de la producción, pero como señala Strange, aquí las dificultades estriban en que se trata de un poder mucho más difuso e intangible, y a diferencia de las otras estructuras, en las que el poder deriva de la actuación positiva, en este caso sus fuentes son negativas y están basadas en la capacidad de excluir a alguien del conocimiento.

A pesar de esas dificultades, la cuestión clave sigue siendo *¿Cui bono?*, por lo que el análisis deberá centrarse en la distribución de beneficios y costes, de riesgos y de oportunidades, derivada de la desigual distribución y acceso al conocimiento, y de los efectos de éste en el conjunto del sistema internacional. Strange plantea un posible marco analítico propio de esta estructura. En primer lugar, pretende analizar los cambios que se producen en la provisión y control de los sistemas de información y comunicación; en segundo lugar, los cambios en el uso del lenguaje y los canales no verbales de comunicación; y en tercer lugar, «los cambios en las percepciones y valores fundamentales de la condición humana, que influyen en juicios de valor y, a través de ellos, en las decisiones políticas y las políticas económicas».⁹⁴

e) *Las estructuras secundarias*: junto a las cuatro estructuras primarias, pero en una posición claramente subordinada, se encuentran las estructuras secundarias del comercio, el transporte, la energía, y el bienestar o *welfare*. Tienen en común que, en cada una de ellas, los Estados juegan un rol extraterritorial a través de los acuerdos que las regulan. Buena parte de la EPI convencional se ha centrado en estas estructuras, y en particular en la actuación de los Estados en materia de comercio, transporte o energía. Ello ha conducido a un análisis superficial, pues se han descuidado las estructuras primarias del poder que, en realidad, las determinan.

Existe, no obstante, una diferencia importante entre la estructura del bienestar y las otras tres. Mientras que las estructuras del comercio, el transporte y la energía tienen un mayor componente técnico y se rigen en gran medida por mecanismos de mercado, en la estructura del bienestar las preferencias de valores tienen un papel más importante, y la asignación de recursos depende de decisiones adoptadas por las autoridades a margen del mercado, sean éstas Estados, organismos internacionales, o bien actores privados como ONG, congregaciones religiosas, o fundaciones. En la estructura del bienestar existen tres componentes a considerar: las reglas de protección —de derechos humanos, laborales, ambientales, de protección a determinados colectivos, o a los consumidores—; la transferencia de recursos, generalmente a través de la ayuda oficial al desarrollo; y la provisión de ciertos bienes públicos internacionales que afectan directamente al bienestar, como el control de enfermedades infecciosas o la conservación de la biosfera. Al respecto, es significativo anotar que en un trabajo anterior a *States and Markets*, en el que aún se estaba gestando la definición de las estructuras primarias, Strange definió al *welfare* como una quinta estructura constitutiva del poder estructural.⁹⁵

⁹⁴ Susan STRANGE, *States and Markets*, *op.cit.*, p. 115.

⁹⁵ Susan STRANGE, «Structure, values and risks...», *op. cit.*, 1983, pp. 209-230.

3. Enfoque ecléctico, epistemología realista, ¿ontología crítica? Una valoración de la teoría del poder estructural

La teoría de las relaciones internacionales ha estado dominada por diferencias ontológicas y epistemológicas tan marcadas, que han hecho difícil, si no imposible, la comunicación entre distintos paradigmas teóricos. Este problema, al que Thomas Kuhn se refiere con la expresión «la incommensurabilidad» de los distintos paradigmas,⁹⁶ es uno de los motivos de insatisfacción de Strange, que no ocultó su renuencia a involucrarse en debates teóricos abstractos. Refiriéndose a los tres paradigmas dominantes en la teoría de las relaciones internacionales hasta los años ochenta –realismo y neorrealismo; globalismo e interdependencia; y estructuralismo–, señala que cada teoría «...comienza su análisis desde unas premisas particulares que determinan el tipo de cuestión que se preguntan, y por consiguiente, la respuesta que van a encontrar. Son como tres trenes de juguete en tres vías separadas, que viajan desde diferentes puntos de partida y terminan en tres destinos (predeterminados), sin que nunca se crucen en sus respectivos caminos». Además de conducir a un «diálogo de sordos», esta autora considera que los distintos paradigmas ofrecen sólo visiones parciales de la realidad y no son ni pueden ser, como pretenden, teorías omnicomprendivas. Como señala en el epílogo, no publicado, de *Dinero loco*, «los resultados de las grandes teorías son vanos».⁹⁷ Este escepticismo se justifica alegando que no se sabe lo suficiente sobre las variables y sus interrelaciones, y hacen falta más estudios particulares sobre las distintas áreas temáticas de las relaciones internacionales. Para Strange, no existe ni puede existir una teoría que explique, por sí sola, la complejidad del sistema internacional.⁹⁸ Por esa razón, la teoría del poder estructural es una teoría explicativa, sin pretensiones de constituir una «gran teoría» comprensiva de las relaciones internacionales.

Estas premisas explican tanto el carácter empírico-deductivo como el marcado eclecticismo de la teoría del poder estructural. Como se ha indicado, esta teoría es sobre todo un marco de análisis, que trata de incorporar aportaciones del realismo, la teoría crítica y, con las dificultades reseñadas anteriormente, del reflectivismo. Pretende, además, estar «abierto a las preocupaciones y el saber de diversas disciplinas», y ser capaz de entender cómo informan el análisis los valores implícitos en las opciones teóricas –la seguridad para los realistas, la creación de riqueza para los economistas liberales, o la justicia para la teoría crítica...–. Como se ha indicado, esta teoría permite asumir postulados del realismo en la estructura de la seguridad; del marxismo y la teoría crítica, en las estructuras de la producción y las finanzas; y del reflectivismo en la estructura del conocimiento. Inevitablemente, ello comporta inconsistencias y limitaciones serias en un enfoque que trata de encajar paradigmas, en términos de Kuhn, caracterizados por su incommensurabilidad. Puede alegarse que en ese ejercicio de integración, las grandes teorías son rebajadas a la

⁹⁶ Ole Wæver, «The rise and fall...», *op. cit.*, 1996, p. 151.

⁹⁷ Susan STRANGE, *Finance in Politics. An Epilogue to Mad Money* (no publicado), citado por Roger TOOZE, «Susan Strange, Academic International Relations and the Study of International Political Economy», *New Political Economy* vol. 5, nº 2, 2000, p. 289.

⁹⁸ Susan STRANGE, *States and Markets*, *op. cit.*, 1994, p. 16, 29.

categoría de marco teórico-metodológico de menor rango. Ahora bien, dado el rechazo de Strange a ese tipo de teorías, ello no sería un obstáculo, sino una ventaja. Como se indica en *States and markets*, se trata de sugerir una forma de pensar sobre la política de la economía mundial, dejado al lector que elija qué pensar sobre ella, en función de sus preferencias de valores.⁹⁹

Este eclecticismo ha hecho de Strange y de su aportación teórica lo que Robert Cox denomina una *loner* (literalmente, solitaria), ajena a los *groupies* (seguidores, hinchas o fans) que se inscriben en corrientes y paradigmas determinados y que suelen ser el producto típico de universidades y centros de investigación. Este hecho no es baladí, pues ser un *loner* o «electrón libre» permite escapar de las convenciones, de los discursos consagrados y de los mecanismos de adscripción a «escuelas» de pensamiento dominadas por los principios de jerarquía y lealtad, y controlados por instituciones y sistemas de promoción académicos. Con ello, hay mejores condiciones para definir agendas de investigación y marcos de análisis no convencionales, y poner en tela de juicio las convenciones de la disciplina.¹⁰⁰ Ello no significa que la teoría del poder estructural no responda a las exigencias del conocimiento científico. Strange justifica su eclecticismo y su enfoque empírico-inductivo de manera intuitiva, a partir de la observación de la realidad, de una cierta crítica a la abstracción y el academicismo, y de la apertura epistemológica, pero ello se relaciona con la crítica al modelo lineal de evolución de la ciencia de Kühn, que ha sido desarrollada por autores como Paul Feyerabend o Imre Lakatos.¹⁰¹ En sus propias palabras, es «una afirmación del sentido común» frente a abstrusas discusiones académicas y definiciones del poder tan abstractas que «una reafirmación de lo que es obvio parece necesaria».¹⁰² Por todo ello, la propia Strange le atribuye un elevado valor heurístico, al estar orientada a áreas temáticas (*issue areas*) substantivas y preguntas clave acerca de la distribución de la riqueza y el poder, y fijar la atención en cuestiones y actores que la EPI convencional, por su carácter estatocéntrico, su «obsesión hegemónica», y su concepción relacional del poder, no pueden ver.¹⁰³ El propósito de Strange es elaborar una teoría explicativa de los procesos reales, no un modelo coherente y cerrado. Por ello, el estudio de cualquier cuestión debe comenzar con preguntas empíricas relacionadas tanto las causas como con los resultados ¿Qué procesos políticos y económicos, y a través de qué estructuras políticas y económicas, han dado lugar a un resultado dado?

⁹⁹ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, p. 9.

¹⁰⁰ Robert W. COX, «Take six eggs': theory, finance and the real economy in the work of Susan Strange», Robert W. COX y Timothy J. SINCLAIR, *Approaches to World Order*, op. cit. 1996, pp. 177-178.

¹⁰¹ Véase la referencia a Feyerabend en Susan STRANGE, *What Theory? The Theory in Mad Money*, Coventry, University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, CSGR Working Paper n° 18/98, diciembre de 1998, p. 22.

¹⁰² Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, p. 29.

¹⁰³ Ronen PALAN, «Susan Strange 1923-1998: A Great International Relations Theorist», *Review of International Political Economy*, vol. 6, n° 2, pp. 121-132. Véase también Susan STRANGE, «Wake up, Krasner! The world has changed», *Review of International Political Economy* vol. 1, n° 2, verano de 1994, pp. 209 - 219.

¿Quién se benefició? ¿Quién lo pagó o asumió los costes? ¿Quién asumió el riesgo? ¿Quién disfrutó de nuevas oportunidades u opciones?¹⁰⁴

Como se ha indicado, responder a estas cuestiones requiere, a su vez, preguntarse dónde se ubica el poder, cómo y quién lo ejerce, y de qué manera influye en los resultados. Debido al papel central otorgado al análisis del poder, se ha señalado la vinculación de Strange con el realismo. Su escepticismo hacia las instituciones y los regímenes internacionales, y el énfasis en actores guiados por su propio interés también parecen indicarlo.¹⁰⁵ La propia Strange lo caracterizó como un «nuevo realismo», para distanciarse del neorrealismo. En sus propios términos, «La esencia del realismo, tal y como yo la entiendo, es el reconocimiento de que los resultados, incluso en cuestiones de comercio y finanzas, no pueden ser analizados de manera apropiada sin atender la distribución del poder».¹⁰⁶

En otros términos, el realismo deviene una herramienta de análisis crítico, más que un paradigma totalizador. Strange es, en otras palabras, realista en su análisis, pero no una «Realista». Por ello, algunos autores, como Martin Griffiths, la ubican en el campo del realismo, aunque este último reconoce que su aportación es la menos convencional,¹⁰⁷ y otros autores, como Robert Cox, la vinculan a la EPI crítica. Esta paradoja se debe a que si bien la teoría del poder estructural parte de una epistemología realista, conduce a una ontología cercana a las que ha desarrollado la teoría crítica y en particular los neogramscianos. En palabras de Cox: «Su realismo es una búsqueda de las entidades reales de la política mundial allá donde estén. En vez de definir el mundo en términos de Estados, ve el poder como la preocupación central del realismo y se pregunta ¿Dónde se ubica el poder? En los estados, ciertamente, pero hasta cierto punto. Pero también en los mercados. En las empresas, también, y posiblemente en otras entidades. Las respuestas no vienen dadas con las preguntas, y están sujetas a cambios».¹⁰⁸ *States and Markets* seguía anclado en una visión estatocéntrica, a pesar de desarrollar el concepto de poder estructural, pero en *La retirada del Estado* y en obras posteriores se insiste en que el poder no reside en los Estados *per se*, sino en una serie de estructuras globales, conformadas históricamente, en las que se diluye la separación interno/internacional, y en las que se ubican, además, otros actores. Una vez que el concepto central es la estructura, el Estado deja de ser el objeto central del análisis, para convertirse en una variable.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Susan STRANGE, «Political Economy and International Relations», en Ken BOOT y Steve SMITH (eds.), *International Relations Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 1995, p. 172.

¹⁰⁵ Robert O. KEOHANE, «Foreword», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN, *Strange Power*, *op. cit.*, 2000, p. xi.

¹⁰⁶ Susan STRANGE, «Territory, State, authority and economy. A new realist ontology of global political economy», en Robert W. COX (ed.), *The New Realism: perspectives on Multilateralism and World Order*, Londres, Macmillan/United Nations University Press, 1997, p. 4.

¹⁰⁷ Martin GRIFFITHS, *Fifty Key Thinkers in International Relations*, Londres, Routledge, 1999, pp. 41-42.

¹⁰⁸ Robert W. COX, «Take six eggs...», *op. cit.* 1996, pp. 177

¹⁰⁹ Stefano GUZZINI, Anna LEANDER, Jochem LORENTZEN y Roger MORGAN, «New ideas for a Strange World: melanges pour Susan», Roger MORGAN *et al.* (eds.), *New Diplomacy in the Post Cold War World*, Londres, Macmillan, 1993, pp. 3-25.

Esto supone, a juicio de Roger Tooze, una «ontología radical», más que un «nuevo realismo», en el que el análisis de las estructuras y el poder estructural comporta un concepto distinto de «política internacional».¹¹⁰

Ahora bien, ¿es efectivo ese empeño? Y con ello, ¿se sitúa la teoría del poder estructural en el campo de la teoría crítica? En ambos casos la respuesta es negativa, sin que ello suponga poner en tela de juicio ni el valor, ni el carácter heterodoxo de su teorización. La razón estriba en que la propia Strange se resistió a aplicar la teoría del poder estructural hasta sus últimas consecuencias. Este límite autoimpuesto es visible, en particular, en la estructura del conocimiento y en el tratamiento de las preferencias de valores.¹¹¹ También incide el hecho de que la teoría del poder estructural no resuelve adecuadamente el problema del cambio estructural. Finalmente, al definirse como marco teórico-metodológico abierto, la teoría del poder estructural se desprende *ab initio* de toda pretensión normativa, descartando de su horizonte epistemológico la cuestión clave de ¿Qué hacer? .

Como se ha indicado, su negativa a dar primacía al conocimiento dentro de las cuatro estructuras primarias no es consistente con la importancia que se otorga al principio de reflexividad en las distintas estructuras, sobre todo en sus obras más tardías: en la estructura de seguridad, en lo referido a la construcción social de las amenazas y de la propia concepción de seguridad y riesgo; en la estructura de la producción, en lo referido al papel de la ideología neoliberal y sus pretensiones tecnocráticas; en la estructura de las finanzas, en cuanto a la intervención de los propios operadores en el riesgo y la volatilidad de los mercados; y en todas ellas, en cuanto a la importancia de las preferencias de valores, que si bien Strange reconoce, no incorpora plenamente a la teoría en cuanto a su papel en la función de agencia.

Respecto al problema del cambio, *States and Markets* subraya el carácter explícitamente histórico de la teoría del poder estructural, pero esta cuestión se resuelve de manera poco precisa, atribuyéndolo a cambios en la tecnología, los Estados, y los mercados.¹¹² Esta carencia es significativa, dado el cuestionamiento de Strange a la EPI neorrealista y en particular a la teoría de la estabilidad hegemónica, que sí tiene una teoría del cambio. Esa ambigüedad ha sido origen de algunas críticas relevantes, a las que a mediados de los noventa Strange responde con una explicación más detallada, reafirmando la importancia del cambio tecnológico, verdadera fuerza «motriz» del cambio estructural. Así lo ilustraría el impacto de las armas nucleares, de los satélites y la «Revolución en los Asuntos Militares» (RMA) en la estructura de la seguridad, de la cadena de montaje o el «Toyotismo» en la producción; el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación y de la innovación en la gestión del riesgo, en la estructura de las finanzas; y de las nuevas tecnologías e Internet en la estructura del conocimiento. Además, Strange reafirmó la imposibilidad de contar con una «gran» teoría general que explique el cambio. Éste depende de una gran número de variables, que no se pueden reducir

¹¹⁰ Roger TOOZE, «Susan Strange. Academic International Relations...», *op. cit.*, 2000, p. 285.

¹¹¹ Roger TOOZE, «Susan Strange. Academic International Relations...», *op. cit.*, 2000, p. 287.

¹¹² Susan STRANGE, *States and Markets*, *op. cit.*, 1994, p. 200.

a un conjunto simple de factores o a una serie de postulados o «leyes» generales, sean los «ciclos largos», el declive hegemónico, o la lucha de clases.¹¹³ Pese a esa respuesta, es legítimo seguir considerando que ésta es una de las debilidades de la teoría: es capaz de asumir y explicar el cambio, pero no de interpretarlo.

En cuanto a la consideración de la teoría del poder estructural como teoría crítica, cabe partir de la conocida distinción de Robert W. Cox entre la teoría resolutoria de problemas (*problem-solving theory*) y la teoría crítica (*critical theory*). La teoría, según Cox, siempre está a favor de alguien, y de algún propósito o intención. En el caso de la teoría resolutoria de problemas, ese propósito puede ser resolver un problema desde una perspectiva determinada, partiendo del orden establecido como marco de acción dado. La teoría crítica, por el contrario, asume una perspectiva reflexiva respecto del propio proceso de teorización y sus propósitos; se cuestiona ese punto de partida, «tratando de alcanzar una perspectiva sobre las perspectivas», y se distancia del orden establecido con ánimo de modificarlo. Esta última tiene una marcada dimensión normativa al servicio de un proyecto emancipatorio.¹¹⁴

Tal y como se formula en *States and Markets* y en otros trabajos del decenio de los ochenta, como *Casino Capitalism*, y de los primeros años noventa, las conclusiones a las que llega Strange difícilmente podrían ser consideradas «teoría crítica» desde la perspectiva de Cox. Como se ha señalado, la cuestión de ¿Qué hacer? Se deja a criterio del lector, sin que la teoría oriente hacia un horizonte normativo determinado. No existe un proyecto emancipador, y por ello Strange se distancia expresamente de Cox y de la teoría crítica. Sin embargo, esa pretensión no es cierta, pues Strange sí aborda el problema de la gobernanza global y de los agentes de cambio. En un periodo inicial, o bien se elude, o se plantea en términos similares a los de otros autores de las corrientes dominantes en la disciplina, como Stephen Krasner, Robert Gilpin, o Joseph Nye. Como se indicará en el siguiente apartado, a pesar de su ruptura ontológica con la EPI dominante, en sus primeros trabajos orientados por la teoría del poder estructural en los años ochenta Strange aboga por un modelo de «capitalismo regulado» a escala mundial a través de un «retorno del Estado», y de la actuación responsable de Estados Unidos, como *hegemon* o líder benevolente que, además de velar por sus intereses nacionales de corto plazo, tendría la lucidez y la capacidad necesaria para asegurar la gobernabilidad del sistema internacional y la provisión de los bienes públicos internacionales que evitarían el escenario de desorden y descontrol descrito en las obras de ese periodo. En particular, en sus trabajos de los años ochenta Strange aboga por una función de «imperio transnacional» en la que Estados Unidos asumiría un liderazgo «ilustrado» en las cuatro estructuras constitutivas del sistema internacional.¹¹⁵ Por ello, según

¹¹³ Chris MAY, *Strange Fruit...*, op. cit., 1996, pp. 185-186; Susan STRANGE, «A Reply to Chris May», *Global Society*, vol. 10, n° 3, 1996, pp. 303-305; y *La retirada del Estado*, op. cit., 1996, pp. 260-269.

¹¹⁴ Robert W. COX, «Social forces, states and world orders», op. cit., 1996 [1981], pp. 87-89.

¹¹⁵ Susan STRANGE, «Towards a Theory of Transnational Empire», en Ernst O. CZEMPIEL y James N. ROSENAU (Eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington, Lexington Books, 1989, pp. 161-176.

Claire Cutler, su trabajo puede ser descrito más como «pensamiento crítico», que como «teoría crítica».¹¹⁶

Sin embargo, tanto *La retirada del Estado* como *Dinero loco* revelan que posteriormente Strange asumió que su propio marco teórico le exigía dejar atrás el estatocentrismo inherente a las conclusiones a las que llegó diez años antes, cuando afirmaba que la hegemonía de Estados Unidos era tanto el problema, como la solución al desgobierno reinante en la EPI: «Al criticar implícitamente el estatocentrismo de la mayoría de la literatura de la EPI, yo también caí en la trampa de concentrarme en la autoridad de los Estados sobre los mercados, quizás no exclusivamente, pero sin duda, demasiado. Fue un error que, en la medida de lo posible, el presente libro [*La retirada del Estado*, n. del a.] pretende superar».¹¹⁷ El análisis se centró en el desplazamiento del poder de los Estados a los mercados producido por las dinámicas de transnacionalización económica; por el consiguiente debilitamiento del Estado territorial, que, pretendiendo satisfacer sus propios intereses en un marco de competencia global, adopta políticas contraproducentes respecto de sus competencias soberanas, al lanzarse a una «carrera hacia el fondo» en la desregulación y liberalización de los mercados, y en la reducción de cargas laborales y fiscales, para atraer capitales y mejorar la competitividad; y por el creciente poder de los actores privados, sean empresas transnacionales u operadores financieros. Procesos, todos ello, que obviamente han tenido consecuencias distributivas importantes.

En estos trabajos, sin embargo, Strange asumió un enfoque normativo más marcado, que le llevó a cuestionar los procesos de globalización –no sin criticar este concepto debido a su vaguedad e imprecisión–, y plantear la cuestión del cambio y de los agentes del mismo de manera más explícita y más cercana a lo planteado por la teoría crítica. En relación a la globalización, se afirma la necesidad de estudiar con mayor atención ese proceso, para determinar cómo puede frenarse.¹¹⁸ Como se indica más adelante, en relación a esos agentes, Strange alude vagamente a una «coalición transnacional» de actores sociales que sea capaz de hacer frente a lo que, en uno de sus últimos trabajos publicados antes de su fallecimiento en 1998, califica como el «abyecto fracaso» del sistema de Westfalia y del Estado soberano territorial.¹¹⁹

III. LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN Y TRANSNACIONALIZACIÓN CONTEMPORÁNEOS: CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS ESTRUCTURAS PRIMARIAS DEL PODER

Más que una teoría comprehensiva y cerrada, la teoría del poder estructural se configura, como se ha indicado, como un marco teórico y/o analítico, que define

¹¹⁶ A. Claire CUTLER, «Theorizing the 'No-Man's-Land' Between Politics and Economics», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN, *Strange Power*, op. cit., 2000, p. 170.

¹¹⁷ Susan STRANGE, *La retirada del Estado*, op. cit., 2001, p. 261.

¹¹⁸ Susan STRANGE, «Globaloney? (review essay)», *Review of International Political Economy*, vol. 5, nº 4, invierno de 1998, pp. 704-711.

¹¹⁹ Susan STRANGE, «The Westfailure System», *Review of International Studies*, vol. 23, nº 3, julio de 1999, pp. 345-354.

un programa de investigación, en el sentido que le da a este concepto Imre Lakatos, sensible a los procesos de cambio histórico.¹²⁰ Como tal, es factible definir una «heurística negativa», que requiere no separar economía y política, ni lo interno de lo «internacional»; no ver la realidad en términos ni solo, ni principalmente, de Estados soberanos; y no fijar la atención solamente en las estructura secundarias. Y una «heurística positiva» por la que la investigación ha de centrarse en las estructuras primarias del poder; la ordenación de los valores y los acuerdos vigente en su seno; el papel tanto de los Estados como de los mercados; y los actores no estatales. Ese programa de investigación fue iniciado por Strange, en particular en la esfera del crédito y las finanzas, pero permanece abierto tanto en lo referido a la revisión de la teoría misma, como a su aplicación a un contexto en el que se han registrado cambios significativos desde que la teoría fue planteada y desarrollada, en las décadas de los ochenta y los noventa. El potencial explicativo de la teoría del poder estructural puede, mediante su aplicación, ser sometido a revisión crítica.

En este apartado se va a realizar una revisión de los procesos de cambio estructural que se observan en cada una de las cuatro estructuras. Esta revisión, que será muy breve y que por ello no es, ni pretende ser exhaustiva, tiene varios objetivos. En primer lugar, definir a muy grandes rasgos el programa de investigación que se deriva de la evolución de la sociedad internacional contemporánea, a través de la teoría del poder estructural. En segundo lugar, determinar si las conclusiones que se derivan de la aplicación de la teoría hace ya más de dos décadas siguen siendo válidas, y continúa produciéndose un desplazamiento del poder desde la autoridad pública y en particular desde los Estados hacia los mercados y los actores privados; y en tercer lugar, esa revisión, unida a las consideraciones realizadas en el apartado anterior, permitirá valorar si la teoría sigue siendo un instrumento teórico-metodológico válido para el estudio de la sociedad internacional.

1. La estructura de la seguridad: transnacionalización y privatización de la violencia organizada

Como se indicó, en la estructura de la seguridad la clave es quién proporciona seguridad a quién, frente a qué amenazas reales o percibidas, y en qué términos y a qué precio, o con qué contrapartidas. Esta estructura se ha caracterizado históricamente por el papel central del Estado, ya que éste se ha basado en el monopolio en el ejercicio legítimo de la violencia, tanto al interior del Estado como en las relaciones internacionales. Siendo los propios Estados las principales amenazas, la seguridad del Estado –y en particular las capacidades militares– se convirtieron en la cuestión central. El advenimiento de la era nuclear dio a esta cuestión un carácter radicalmente nuevo, al redefinir el concepto realista de equilibrio de poder como el «equilibrio del terror» y la «destrucción mutua asegurada» del mundo bipolar.

¹²⁰ Imre LAKATOS, «Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes», en Imre LAKATOS y Alan MUSGRAVE (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, pp. 91-196.

Sin embargo, en esta estructura los cambios en la naturaleza, las fuentes y la distribución del poder no sólo afectan a su distribución desigual entre los Estados. El cambio más importante se refiere a la redefinición de las fuentes y el desplazamiento del poder desde los actores estatales a los no estatales, debido a la redefinición de la seguridad que ha traído consigo el fin de la guerra fría, a la revolución tecnológica, a los procesos de globalización y, en particular, a la transnacionalización y privatización de la violencia organizada. Como señala David Held, puede hablarse de una «globalización militar» derivada de estos procesos.¹²¹ Los Estados, la seguridad nacional y la guerra interestatal han perdido importancia, pero la violencia no ha cesado y, como consecuencia de esos cambios, parece estar en tela de juicio la capacidad de garantizar la seguridad del ser humano a través de las capacidades coercitivas de los Estados y de los mecanismos propios de las relaciones interestatales.

¿Cuáles han sido esos cambios?. En esta sección se tratarán de forma esquemática, y no exhaustiva, a modo de «agenda de investigación» que define la problemática a abordar en el marco de la estructura de la seguridad. Un resumen puede verse en la figura 2.

En primer lugar, hay que referirse a los Cambios en los alineamientos y las alianzas militares. En el marco de las relaciones interestatales, el fin de la guerra fría abrió un periodo de reajuste de los alineamientos y las alianzas militares que aún no ha terminado. Si cabe, se ha tornado más complejo debido a los efectos de las guerras que se han sucedido desde finales de los años noventa. La Alianza Atlántica, en particular, sufrió una grave crisis de identidad a causa de la desaparición de su razón de ser, el Pacto de Varsovia, y ha tratado de encontrar una nueva misión, entre la intención de Estados Unidos de utilizarla como un instrumento para evitar el desarrollo de una capacidad defensiva europea autónoma y contener a Rusia,¹²² y posteriormente como un instrumento de la «guerra global contra el terror»; las expectativas de algunos países europeos de mantener un «anclaje» atlántico para su seguridad; y los recelos de la Federación Rusa, agudizados tras la denuncia del Tratado de misiles anti-balísticos (ABM) y la decisión estadounidense de instalar en Europa central parte del nuevo «escudo antimisiles». Es significativo observar que las guerras de Kosovo, de Afganistán y de Irak han causado fuertes divisiones en el seno de la Alianza, hacia la que Estados Unidos tiene una posición ambivalente, al constatar que no le es todo lo útil que fue en el pasado.¹²³ Se ha generado, de hecho, una «brecha» transatlántica que revela, más allá de las diferen-

¹²¹ David Held *et al.*, *Transformaciones globales*, *op. cit.*, 2002, p. 74.

¹²² Esos objetivos aparece expresamente citado en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos adoptada por el Consejo de Seguridad Nacional en 1992, en la que se adapta la doctrina de seguridad de ese país al escenario de la postguerra fría. En cierta forma, ese texto viene a confirmar que, como dijo Lord Ismay, la razón de ser de la OTAN era «tener a los estadounidenses dentro, a los rusos fuera, y a los alemanes abajo».

¹²³ Entre otros, María Angustias CARACUEL, *los cambios en la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Madrid, Tecnos, 1997; véase Todd SANDLER y Keith HARTLEY, *The Political Economy of NATO: Past, Present, and into the 21st Century*, Cambridge University Press, 1999; Fernando HERNÁNDEZ HOLGADO, *Historia de la OTAN. De la Guerra Fría al intervencionismo humanitario*, Madrid, La Catarata, 2000; Andrew J. BACEVICH y Eliot A. COHEN, *War over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age*,

cias sobre Irak, la resistencia europea a volver a situarse en una relación de subordinación estratégica similar a la vigente en la guerra fría con el pretexto de la «guerra contra el terrorismo».¹²⁴ En ese marco, progresa lentamente la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), con un catálogo de misiones muy distinto;¹²⁵ desde Rusia, se trata de buscar un espacio estratégico a través de China y Asia Central en el denominado «Organización de Cooperación de Shanghai» (SCO), establecida en 2005,¹²⁶ y la Unión Africana asume un papel más activo en operaciones de paz en ese continente.



En segundo lugar, otros aspectos de particular importancia en este proceso de reequilibrio del poder entre los actores estatales son la crisis del régimen de no proliferación, y la reducción del «umbral de acceso» a las armas nucleares y a otras armas de destrucción masiva. La nuclearización de Israel, Irán o Corea del Norte, la proliferación en Pakistán y la India, a menudo con apoyo directo o disimulado de grandes potencias, al tiempo que no se reducen los arsenales nucleares existentes, expresan dicha crisis. Un indicador de la misma es la imposibilidad de acuerdo sobre esta materia en las «cumbres» de Naciones Unidas entre los países con arma-

Columbia University Press, 2002; y Lawrence S. KAPLAN, *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance*, Westport, Praeger, 2004.

¹²⁴ Una discusión más detallada de esta cuestión en Esther BARBÉ (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid, La Catarata, 2005, pp. 31-36.

¹²⁵ Jolyon HOWORTH, *The Security and Defence Policy in the European Union*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007:

¹²⁶ «Not quite the pact that it was», *The Economist*, 23 de agosto de 2007.

mento nuclear, los que aspiran a poseerlo, y los que sin tenerlo, entienden que no se están cumpliendo las obligaciones del Tratado de No Proliferación (TNP). Una dimensión relevante es la relativa facilidad de acceso que pueden tener actores no estatales a este tipo de armas.¹²⁷

Pese a ello, se ha acentuado la concentración del poder militar en Estados Unidos. Más allá de las Alianzas y los alineamientos, si se toman como referencia las capacidades militares, parece claro que Estados Unidos se ha configurado como el poder militar absoluto, y es este hecho elemental el que, como se señaló *supra*, ha llevado a afirmar a muchos autores que el sistema internacional es unipolar, o bien, desde posiciones más matizadas, que lo es desde el punto de vista del poder militar, mientras que en otras dimensiones existiría una distribución del poder –entendido como capacidades– más equilibrada y podría hablarse de multipolarismo. Tras el incremento del gasto militar producido por los ataques del 11-S, ese país concentra aproximadamente la mitad de todo el gasto de defensa mundial. La aplicación de la revolución tecnológica –sistema GPS, armas guiadas por satélite, guerra aérea, tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y, en general, la llamada «revolución de los asuntos militares» o RMA– le ha dado una ventaja sin precedente respecto a otros Estados.¹²⁸ Mantiene una ventaja decisiva en grupos aeronavales, portaaviones y submarinos nucleares, y prácticamente única en cuanto a proyección estratégica de la fuerza militar, debido a que, pese al fin de la guerra fría, la doctrina de seguridad nacional de ese país ha mantenido el concepto estratégico de las «dos guerras» que deberían poderse librar simultáneamente. La aplastante victoria militar de Estados Unidos en la primera guerra del Golfo o en las primeras semanas de la guerra de Irak de 2003, o la distancia que existía entre las capacidades estadounidenses y europeas en la guerra de Kosovo, ponen de manifiesto el alcance de esas capacidades. No obstante, reconocer este hecho no debe llevar a ignorar la capacidad militar de otros Estados que se están dotando de armas nucleares, y el fortalecimiento militar de las economías emergentes, en particular de China, que se está dotando de tecnología de misiles y de satélites que, de mantenerse las tendencias, dará lugar a un mayor poderío militar hacia mediados del siglo XXI.¹²⁹

En cuarto lugar, hay que analizar la reestructuración de la industria militar y el comercio de armas. Es importante precisar que las capacidades militares no han de atribuirse en exclusiva a los actores estatales, pues dependen en gran medida de la relación entre el Estado y el sector privado –el denominado «complejo militar-industrial»–, en el que se han registrado importantes transformaciones. En Estados Unidos, en torno a 1990 había 11 grandes contratistas del Departamento de Defensa, y a finales de la década, tras un rápido proceso de fusiones y adquisiciones, sólo quedaban cuatro gigantes industriales –Lockheed Martin, Boeing, Raytheon, y Northrop Grumman– que, merced a ese proceso de concentración, contaban con la

¹²⁷ The Weapons of Mass Destruction Commission (presidida por Hans Blix), *Weapons of Terror. Freeing the World of Biological, Chemical and Nuclear Weapons*, Estocolmo, 2006.

¹²⁸ Oliver MORTON, «The Softwar Revolution. A survey on Defence Technology», *The Economist*, 10 de junio de 1995.

¹²⁹ «The Long March to be a Superpower», *The Economist*, 5 de agosto de 2007.

capacidad de afrontar las ingentes inversiones necesarias para desarrollar nuevas generaciones de armas, y generar sinergias con el sector civil. En contraste, en Europa, con la excepción de British Aerospace (BAE) y del consorcio EADS/Airbus, el sector ha seguido fragmentado en compañías nacionales y a menudo de propiedad estatal, que por su menor tamaño ya no podían asumir esas inversiones.¹³⁰ A todo ello hay que añadirle el hecho de que estas compañías, sea a través de cauces legales o ilícitos, son más activas en los mercados internacionales de armamento. El proceso de privatización de esta actividad tiene efectos importantes en la estructura de la seguridad, especialmente en lo referido al acceso de grupos armados no estatales a las armas ligeras, con las que se libran hoy la mayor parte de los conflictos más mortíferos y las «guerras asimétricas» mencionadas más adelante.

En sexto lugar, entre los aspectos más importantes, sin embargo, se encuentran los cambios en la naturaleza de los conflictos armados y la violencia organizada. Hay otras amenazas a la seguridad humana, pero lo cierto es que la violencia organizada sigue constituyendo una de las principales amenazas para el ser humano. Sin embargo, ésta cambia de naturaleza y actores, al ser más frecuentes las guerras internas, a veces denominadas «nuevas guerras», las «guerras asimétricas», y el terrorismo transnacional. Como señala Herfried Münkler, los siglos XIX y XX marcan el apogeo del Estado-nación, en el que este pudo reclamar el monopolio en el ejercicio legítimo de la violencia, y en paralelo se registró un proceso de «estatalización» de la guerra. En la actualidad, la guerra se privatiza y se torna «asimétrica», y cada vez es más frecuente que los actores armados sean no-estatales, en ocasiones de carácter transnacional, y ello incluye a las compañías privadas de seguridad que operan en contextos de guerra como contratistas de los Estados».¹³¹

Uno de los hechos que explica el debilitamiento y menor relevancia de los Estados y de las capacidades militares estatales –y ello afecta a las que posee la hiperpotencia estadounidense–, es que éstas se diluyen en las denominadas «guerras asimétricas». Este concepto, utilizado desde hace décadas pero ahora de actualidad, no sólo alude a las asimetrías de poder, sino a las referidas a la naturaleza de los actores. En la guerra asimétrica, los actores armados no estatales –en ocasiones, sin base territorial– tratan de reequilibrar la asimetría de poder militar utilizando tácticas, armadas y no armadas, con las que el enfrentamiento se lleva a escenarios que tornan irrelevante la capacidad militar del adversario. Puede alegarse, por ello, que el enorme desequilibrio del poder militar que ha caracterizado a la posguerra

¹³⁰ Véanse los informes de Nicholas VALÉRY, «Downdraft. A Survey of Military Aerospace», *The Economist*, 3 de septiembre de 1994; y Charles GRANT, «Linking Arms. A Survey of the Global Defence Industry», *The Economist*, 14 de junio de 1997.

¹³¹ Herfried MÜNKLER, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid, Siglo XXI, 2005. Sobre las compañías de seguridad privadas, véanse, entre otros, Peter W. SINGER, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 2007 (2ª edición); Cristop KINSEY, *Corporate Soldiers and International Security. The Rise of Private Security Companies*, Routledge, 2007; y Simon CHESTERMAN y Chia LEHNARDT (Eds.), *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

fría, ha alentado ese tipo de conflicto, que las grandes potencias tienden a perder, o al menos, les resulta muy difícil ganar.¹³² En Irak, Estados Unidos logró imponerse en cuestión de horas al Estado iraquí y su ejército regular, que apenas combatió. Sin embargo, semanas más tarde comenzó otra guerra, de distinto tipo y contra otros contendientes, claramente asimétrica, y cuatro años más tarde Estados Unidos, pese a ser la mayor potencia militar mundial, parece haberla perdido. La guerra de Afganistán, o la que enfrenta desde hace años a las milicias palestinas con Israel, o la que libró la milicia de Hezbolá con Israel en el sur de Líbano en 2006 serían muestras de este tipo de conflicto.

Las acciones terroristas, que buscan amplificar el impacto mediático del terror a través de la espectacularidad de la acción, pueden interpretarse como la variante extrema de este tipo de conflictos asimétricos, y es también una expresión de la transnacionalización de la violencia organizada de actores no estatales.¹³³ Desde 2001, el terrorismo transnacional se ha convertido en un problema de seguridad global, aunque desde muchos países en desarrollo se cuestiona su primacía en la agenda internacional frente a otras cuestiones, también perentorias, inscritas en la agenda de desarrollo.

Al tiempo que las guerras entre Estados son menos frecuentes, aumentan los conflictos armados internos y u otros tipos de violencia organizada, a menudo con vínculos transnacionales ¿Qué actores y factores inciden en esas amenazas? ¿Qué efectos tiene este tipo de conflictos en la estructura de la seguridad? A principios de la década estaban abiertos 52 conflictos armados, la mayor parte intraestatales, y esa cifra era la mayor desde la Segunda Guerra Mundial.¹³⁴ Sin embargo, desde ese momento se registró un marcado descenso. A pesar del estallido de nuevos conflictos, en 2006 el número había descendido a 21.¹³⁵ Entre 1988 y 2001, se logró dar fin a más de cien conflictos armados. A esta evolución parecen haber contribuido la disminución de las guerras interestatales, relacionada con los cambios del sistema internacional en las últimas décadas; la finalización de las guerras del periodo de descolonización; la finalización de las «guerras por delegación» alentadas por las superpotencias; y, finalmente, la mayor actividad desplegada por la Organización de Naciones Unidas desde los años noventa. Pese

¹³² La bibliografía sobre este tema es muy amplia. Además de los textos clásicos de líderes guerrilleros (Vo Nguyen Giap, Mao Zedong, o Ernesto «Che» Guevara), puede verse la aportación temprana de Andrew J.R. MACK, «Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict», *World Politics*, vol. 27, n° 2, enero de 1975, pp. 175–200. Algunas aportaciones recientes, que incorporan la experiencia del 11-S e Irak son las de Ivan ARREGUIN-TOFT, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005; David L. BUFFALOE, *Defining Asymmetric Warfare*, Arlington, Association of the United States Army, 2006; y Patricia SULLIVAN, «War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars», *Journal of Conflict Resolution* vol. 51 n° 3, 2007, pp. 496–524.

¹³³ Mary KALDOR, «Terrorismo global», *Papeles de cuestiones internacionales*, n° 84, 2004, pp. 11–29.

¹³⁴ Véase Human Security Centre, *Human Security Report. War and Peace in the 21st Century*, Oxford/Vancouver, Oxford University Press, 2005, p. 23.

¹³⁵ Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2007. Informe sobre conflictos, derechos humanos, y construcción de la paz*, Barcelona, Escola de Cultura de Pau/Icaria, 2007.

a algunos visibles fracasos y las controversias sobre su debilidad, han aumentado las misiones diplomáticas y los despliegues de fuerzas de la ONU para prevenir conflictos, para el mantenimiento o la imposición de la paz, y de su actividad en la reconstrucción post-conflicto. Las misiones de Naciones Unidas y de otros organismos regional no sólo son más numerosas –en 2006 había 59 operaciones de paz multilaterales con 167.000 personas bajo sus mandatos–, sino más diversificadas y complejas.¹³⁶

Esos datos, empero, no deben ser motivo de complacencia. El conflicto armado sigue siendo frecuente y, por añadidura, se están produciendo cambios en la naturaleza y las manifestaciones de la violencia organizada no estatal, que en parte responden a las dinámicas de globalización, transnacionalización y privatización que afectan al sistema internacional. Además de las guerras asimétricas, la mayor parte de los conflictos armados del presente son guerras internas denominadas «de baja intensidad», o «nuevas guerras».¹³⁷ Todo ello contribuye a explicar las dificultades para aplicar a estos conflictos fórmulas de negociación como las que resolvieron las guerras civiles de los ochenta, que respondían primordialmente a factores sociopolíticos, y, como se indica más adelante, las dificultades para asegurar la vigencia del derecho internacional humanitario, cuyas normas responden en mayor medida a la actuación de fuerzas regulares y a su aplicación en conflictos interestatales clásicos.

Respecto a las guerras civiles, se libran en su mayoría en países pobres, con armamento liviano –verdadera «arma de destrucción masiva» del presente, que conecta la violencia organizada con las economías transnacionales ilegales– y contingentes pequeños que pueden ser movilizados con costes reducidos. En estas guerras, a menudo el objetivo deliberado es la población civil, y por ello comportan un enorme coste humano en términos de víctimas, desplazamiento forzado, y violencia sexual, incluso llegando al genocidio. En otras ocasiones, el objetivo de los insurgentes y de la guerra civil no es aniquilar a una población o derrotar al Gobierno y asumir el poder del Estado para afirmar un programa político determinado, sino debilitar al Estado para asegurarse el control o la rapiña de la población y los recursos de un determinado territorio, y de esa manera controlar ciertas actividades económicas transnacionales ilícitas, pero muy rentables, como la producción y tráfico de drogas, armas, diamantes, minerales estratégicos, o maderas preciosas. Estas «guerras por recursos» no pueden ser vistas como meros conflictos internos, pues están ligadas a actividades transnacionales ilícitas y son una expresión del «lado oscuro» de la globalización.¹³⁸

¹³⁶ Datos del anuario 2007 del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI). Véase también Paul Kennedy, *The Parliament of Man, The Past, Present, and Future of the United Nations*, Nueva York, Vintage, 2006.

¹³⁷ Sobre estos conflictos, véase Mary KALDOR, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets, 2001; Mark DUFFIELD, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid, La Catarata, 2004; y Herfried MÜNKLER, *Viejas y nuevas guerras*, op. cit., 2005.

¹³⁸ Michael T. KLARE, *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Madrid, Urano, 2003; Michael RENNER, *The Anatomy of Resource Wars*, Washington, Worldwatch Institute, 2002.

Dado que el objetivo es debilitar o destruir el Estado, estos conflictos son una de las causas de que aparezcan los denominados «Estados frágiles», «Estados fallidos», «fracasados» o «colapsados», o lo que el Banco Mundial denomina eufemísticamente «países de renta baja bajo presión» (*Low Income Countries Under Stress* o LICUS) cuya viabilidad está en cuestión por un conjunto de causas que se asocian a la crisis del desarrollo de los estados poscoloniales, en parte inducida por el proceso de globalización. Estos países son «vacíos de seguridad»: el Gobierno no tiene autoridad efectiva, ni es capaz de garantizar la seguridad ciudadana o los servicios básicos, y los derechos humanos son una ficción; los grupos armados, caudillos o «señores de la guerra» controlan parte del territorio; existen guerras internas; la economía se ve minada por la corrupción, las redes ilegales y la actuación de mafias; y la existencia es muy precaria. Existe una amplia polémica respecto a las causas e implicaciones de los Estados «fallidos», que van desde el uso de este concepto como argumento para la intervención externa, hasta la visión cosmopolita de reconstrucción del Estado para que pueda garantizar los derechos básicos de su población, y cumplir las funciones requeridas como miembro de la sociedad internacional.¹³⁹

Por ello, no es posible limitar hoy la discusión sobre la violencia organizada y las amenazas a la seguridad sin aludir a la criminalidad internacional y sus conexiones transnacionales, ya que en muchos lugares se trata de la mayor amenaza a la seguridad de las personas. Se da la paradoja de que en algunos países, el número de asesinatos asociados a la criminalidad es mayor que el registrado en tiempos de guerra civil, y hay áreas en las que el Estado está ausente y las bandas organizadas y el narcotráfico constituyen distintas formas de «poder paralelo», que llegan incluso a recaudar «impuestos», imponen «justicia» —a veces de manera más expeditiva que el ineficaz y corrupto sistema estatal—, y prestan algunos «servicios públicos».¹⁴⁰

Todo ello conduce a la creciente erosión de las normas aplicables a los conflictos armados. Estos tipos de guerra y de conflicto armado han mostrado las carencias de las normas y las instituciones internacionales para otorgar respaldo legal y legitimidad al uso de la fuerza, y asegurar la protección de los civiles en situaciones

¹³⁹ Véase I. William ZARTMANN (Ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner, 1995; Robert ROTBERG (Ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, Brookings Institution, 2003; Robert ROTBERG (Ed.), *When States fail. Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004; Simon CHESTERMAN, Michel IGNATIEFF y Ramesh CHANDRA THAKUR (Eds.), *Making States Work. State Failure and the Crisis of Governance*, Tokio, United Nations University Press, 2005; Juan Ramón ÁLVAREZ COBELAS, «La etiqueta como estigmatización: de *failed state* a *rogue state*», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 14, 2007, pp. 1-14. La polémica también alcanza a las variables e indicadores que caracterizan a un Estado como «débil» o «fallido». Véase el «Índice de Estados fallidos», *Foreign Policy edición española*, n° 10, agosto-septiembre de 2005, pp. 56-65.

¹⁴⁰ Moisés NAÍM, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Barcelona, Debate, 2006. Véase también Manuela MESA «Globalización y violencia transnacional. Dinámicas, costes y propuestas», Manuela Mesa (Coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Madrid, Centro de Estudios e Investigación para la Paz (CEIPAZ)/Icaria, 2007, pp. 39-61.

de conflicto armado (el *ius ad bellum* y el *ius in bello*).¹⁴¹ El cuestionamiento de esas normas, sin embargo, responde a motivaciones y preferencias de valores muy distintas. La respuesta de Estados Unidos al 11-S, a través de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2002, conocida como «doctrina Bush», por la que ese país se aboga el derecho unilateral a realizar ataques preventivos, llevaría a demoler el débil entramado de normas internacionales existentes en cuanto al *ius ad bellum* y establecer el unilateralismo como norma. Al mismo tiempo, la prisión de Guantánamo revela que este país no respeta las normas básicas del derecho internacional humanitario referido a los prisioneros de guerra. Pero, por otra parte, el debate sobre la primacía de la «responsabilidad de proteger» frente a la soberanía estatal ante el crimen de genocidio, y la aprobación de ese principio por parte de Naciones Unidas entre 2005 y 2006 son una muestra de la necesidad de redefinir desde una perspectiva cosmopolita los marcos normativos de un derecho internacional centrado en los derechos soberanos de los Estados, más que en las personas, y que no se adecua a las necesidades del presente.¹⁴²

Los conflictos armados y la guerra, empero, dependen en gran medida del conocimiento, y en particular, de las narrativas, identidades y «geografías políticas imaginadas» de la seguridad y los conflictos: La importancia del terrorismo como problema de seguridad no radica sólo en las razones habitualmente alegadas, especialmente la amenaza, cierta, de que puedan producirse nuevos ataques que, en algún momento, puedan ser perpetrados con armas de destrucción masiva. Los ataques terroristas del 11-S se han convertido en la justificación o el pretexto para las guerras de Afganistán e Irak, que desde la narrativa de los neoconservadores son las guerras «constituyentes» de un nuevo orden mundial hegemónico que, con el argumento de la seguridad frente al terrorismo, pretenden promover políticas de *bandwagoning* y de subordinación estratégica tanto en los aliados como en los oponentes, e iniciar «un nuevo siglo americano». Como se ha indicado, la «brecha transatlántica» y el deterioro del «poder blando» de Estados Unidos han sido producidos por este proyecto «imperial» de refundación del orden mundial. De igual manera, esta lógica de confrontación ha contribuido a incrementar la amenaza del terror, antes que a reducirla, al proporcionar legitimidad y nuevos adeptos a las organizaciones terroristas, y dar credibilidad a la narrativa anti-occidental desarrollada por los integristas religiosos, que a su vez responde a la igualmente peligrosa narrativa y al discurso identitario anti-islámico del «choque de civilizaciones», y a las políticas de fuerza que éste justifica y respalda. Todo ello revela que en la estructura de la seguridad también opera el principio de reflexividad, y la necesidad de incorporar a la agenda de investigación en esta estructura los valores y las ideas,

¹⁴¹ Véase *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

¹⁴² Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/>. Ver también <http://www.responsibilitytoprotect.org>; y *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del secretario general de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

en tanto expresan preferencias de los actores, pero que a través de la reflexividad, también dan forma y «constituyen» a esos actores, lo que implica, como se ha indicado, que el conocimiento no pudo ser considerado una estructura análoga a las otras tres.

Ahora bien, como señaló Strange, «...el papel central del Estado se viene abajo si la estructura de seguridad es redefinida (tal y como la están redefiniendo ahora muchos estudiosos otrora dedicados a los «estudios estratégicos») en el sentido de un conjunto de provisiones que ofrecen a la gente no sólo seguridad frente ataques físicos procedentes de fuerzas de otros Estados, sino también seguridad frente a otro tipo de riesgos: degradación medioambiental a largo plazo, hambrunas, escasez de petróleo o de electricidad, desempleo y miseria, y quizás hasta enfermedades evitables».¹⁴³ En ese marco, son relevantes los cambios que se han producido en la concepción de la seguridad desde los años ochenta. El concepto de seguridad se ha ampliado a través de nociones más globales y multidimensionales, que reconocen los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad y sus vínculos con el desarrollo, dejando atrás la visión unidimensional de la «seguridad nacional» centrada en las capacidades militares y los equilibrios de poder, y las limitaciones de la noción de «seguridad colectiva». En ese contexto, se asumen con interés conceptos como «seguridad global»; «seguridad compartida», «seguridad cooperativa», y «seguridad democrática», que llegan a ser el fundamento de distintas organizaciones de seguridad regional.¹⁴⁴ Naciones Unidas, en particular, promovió una visión comprehensiva de la seguridad y el desarrollo que integraba ambas agendas en un marco emergente de gobernanza global. Muestra de ello son documentos tan relevantes como la «Agenda de Paz» de 1992 y la «Agenda de desarrollo» de 1994, impulsadas por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali.¹⁴⁵ En ese marco, hay que destacar la aparición en 1994 del concepto de «seguridad humana». Emparentado con la noción de «desarrollo humano» impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este concepto insiste en la seguridad de las personas, frente a las concepciones convencionales centradas en la seguridad de los Estados.¹⁴⁶ Este concepto reconoce que la seguridad significa cosas distintas para distintas personas. Para parte de la humanidad, la seguridad es evitar el flagelo del hambre y la

¹⁴³ Susan STRANGE, *La retirada del Estado*, op. cit., 2001, p. 59.

¹⁴⁴ Una síntesis de esta cuestión en Ole WÆVER, Barry BUZAN, Jaap de WILDE, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998; y en Javier SÁNCHEZ CANO, *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona, 1999. Una puesta al día del debate en Caterina GARCÍA-SEGURA y Ángel J. RODRIGO (eds.), *La Seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Tecnos, 2008.

¹⁴⁵ Naciones Unidas. *Una Agenda de Paz*. Nueva York, A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992. Naciones Unidas. *Una agenda de desarrollo*. Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994. Naciones Unidas. *Suplemento a «Un programa de paz»*. Nueva York, A/50/60, S/1995/1, 25 de febrero de 1995.

¹⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Madrid, PNUD/Mundi Prensa; Mahbub UL HAQ, *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press, 1995. Ver también el informe de la Comisión sobre Seguridad Humana, presidida por Amartya K. SEN y Sadako OGATA, *Human Security Now*, Nueva York, Naciones Unidas, 2003.

enfermedad. Para otra, evitar la violencia directa que se sufre allí donde no se garantiza el derecho a la vida. Significa verse libre tanto de necesidades, como de temores (*freedom from fear, freedom from want*).¹⁴⁷ Por todo ello, la seguridad se ve afectada por actores y procesos que se desarrollan en las estructuras de la producción y las finanzas. Pero aún más importante es subrayar que en la redefinición del concepto de seguridad expresan preferencias de valores y cambios en los significados intersubjetivos, lo que reafirma la relevancia del conocimiento como elemento constitutivo en el poder estructural.

2. La estructura de la producción: postfordismo, globalización y constricciones ambientales

Según Strange, «si algún cambio ha afectado más (...) a la vida de los individuos, ha sido el que ha acaecido en la estructura de la producción». Un cambio en el que una producción proyectada y destinada básicamente a mercados nacionales, ahora se destina a mercados regionales y globales, transformando a las empresas en actores globales.¹⁴⁸ Este cambio, como se verá, alcanza al conjunto de la vida económica, pero uno de sus elementos más relevantes, que sin embargo Strange sólo abordó de manera tardía, y tangencial, son las constricciones ambientales que se están haciendo presentes en la estructura de la producción.

Si se examinan algunos indicadores básicos referidos al crecimiento del comercio respecto de la producción mundial, y el crecimiento de la proporción de las exportaciones sobre el PIB mundial, se puede valorar la magnitud de los procesos de transnacionalización productiva en curso: Entre 1950 y 2000, el PIB mundial se ha multiplicado por algo más de seis, mientras que el comercio se ha multiplicado 16 veces, y como proporción del PIB mundial, las exportaciones han crecido desde el 7% hasta el 24%. Desde visiones neoliberales, se ha alegado que estas cifras son similares a las que existían en vísperas de la primera guerra mundial, y que por ello, en realidad la presente era de globalización no es sino el retorno a una situación ya alcanzada, que se habría interrumpido con las dos guerras mundiales, y el «capitalismo regulado» y las políticas keynesianas posteriores a 1945.

Esta visión, a menudo inscrita en posiciones «globalistas» y neoliberales, ignora sin embargo varios hechos distintivos que se han registrado en la estructura de la producción, que hacen diferente a este periodo y, sobre todo, que suponen cambios importantes en la distribución del poder: primero, ha cambiado la composición de los flujos del comercio internacional, antes dominados por las materias primas, y ahora con mayor peso de las manufacturas, los servicios, y el llamado «comercio intrafirma», que se produce en el seno de las compañías transnacionales (ETN) y entre estas y sus subsidiarias, por efecto de los procesos de externalización, segmentación, y deslocalización productiva (*outsourcing, splintering, y offshoring*) que se mencionan más adelante. Lo mismo ha ocurrido con las compañías

¹⁴⁷ Andrew MACK, «El concepto de seguridad humana», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 2005, p. 11–31

¹⁴⁸ Susan STRANGE, *La retirada del Estado*, op. cit., 2001, p. 73.

transnacionales, que hasta mediados del siglo XX se concentraban en el sector extractivo y la agricultura de plantación, y ahora están presentes en todos los sectores.

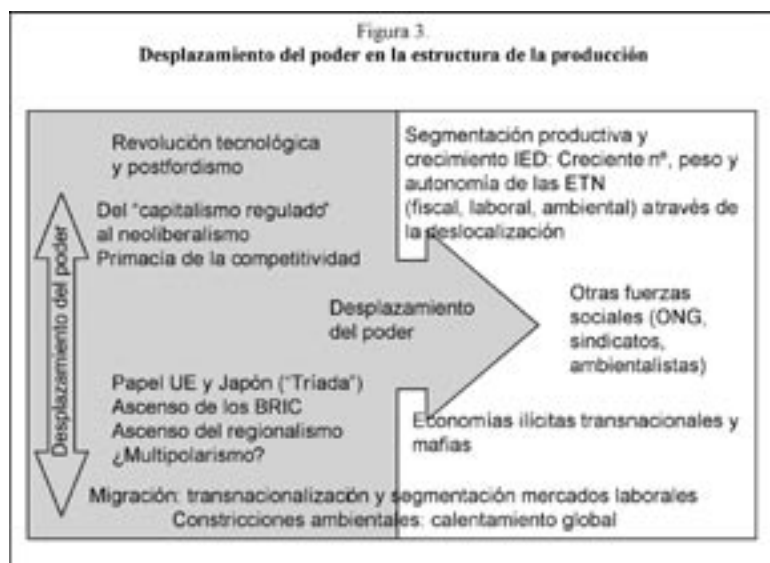
En segundo lugar, la revolución tecnológica ha incidido profundamente en esta estructura, al menos en dos maneras: por una parte, las actividades de mayor valor añadido hoy se ubican menos en la manufactura, y más en el sector del conocimiento —incluyendo el software, los servicios de logística o la comercialización—; por otro lado, se ha abaratado el coste del transporte y las comunicaciones, de manera que las decisiones de inversión y de ubicación de la capacidad manufacturera ahora se toman más en función de los costes relativos de la mano de obra, y de otros factores, y menos en función de la distancia a los mercados de destino, por otra parte cada vez más «globales».

En tercer lugar, se ha producido un cambio substancial en el modelo productivo en la manufactura. Durante medio siglo, éste se basó en el modelo «fordista», caracterizado por la estandarización y la integración vertical de la planta productiva, el espectacular incremento de la productividad generado por la cadena de montaje, la organización taylorista del trabajo, y su consiguiente especialización, y las economías de escala. Su mejor ejemplo fue la propia factoría de Ford en River Rouge (Michigan), que llegó a emplear 100.000 trabajadores, contaba con su propio puerto y siderurgia, y en la que, en un extremo, entraban materias primas sin elaborar, y del otro salían, por miles, automóviles Ford modelo «T».

El agotamiento de este modelo productivo, que llegó al límite en cuanto a mejoras en la productividad, y los factores tecnológicos antes reseñados, dieron paso a un nuevo modelo manufacturero «postfordista» que se basa en la segmentación productiva y el desarrollo de la «cadena de valor».¹⁴⁹ El desarrollo de ese nuevo modelo se inició en los años sesenta. Este nuevo modelo, que inicialmente recibió la denominación de «Toyotismo» por ser innovaciones desarrolladas por esa firma japonesa, se basó en la segmentación y «externalización» del proceso productivo (*outsourcing*); en la configuración de redes de proveedores (*clusters*) que buscan la competitividad a través de la especialización y de las economías de escala, y de su capacidad de suministrar los componentes «just in time» para el ensamblaje final en la cadena de montaje, eliminando inventarios y otros costes de transacción (*lean production*); en la incorporación de las nuevas tecnologías; y estrictos controles de la calidad. Todo ello inició un nuevo ciclo de expansión de la productividad que se extendió a otros sectores manufactureros. En los años noventa, la apli-

¹⁴⁹ Para la caracterización del fordismo —un término que ya fue utilizado por Antonio Gramsci en sus *Quaderni di carcere*— y el postfordismo, véanse los clásicos análisis de Alain LIPIETZ, *Mirages and Miracles*, Londres, Verso, 1987; y de este autor, «The Post Fordist World: Labor Relations, International Hierarchy and Global Economy», *Review of International Political Economy* vol. 4, n° 1, 1997, pp. 1-41; Robert W. COX, «Production and Security», en Robert W. COX y Timothy J. SINCLAIR (eds.), *Approaches to World Order*, op. cit., pp. 276-277; Ash AMIN (ed.), *Post-Fordism: A Reader*, Cambridge, MA, Blackwell, 1994; y Alain LIPIETZ, *Towards a New Economic Order. Post-Fordism. Ecology, and Democracy*, 1992. Oxford, Oxford University Press, El concepto de «cadena de valor» se examina en Michael PORTER, *Competitive Advantage: Sustaining and Creating Superior Performance*, Nueva York, The Free Press, 1998.

cación de las tecnologías de la comunicación permite profundizar el modelo de *lean production* a través de una mayor coordinación en los distintos componentes de la cadena de valor y su conexión con el comercio electrónico, siendo la compañía de informática Dell el modelo de referencia.



Tecnología e instituciones son los otros dos factores clave. La reducción de los costes del transporte y de las comunicaciones, y la propia acción de los Gobiernos y de otras formas de autoridad pública desde los años setenta para liberalizar las economías, en particular por parte de Estados Unidos, son los otros dos factores que explican el imponente proceso de redespliegue industrial que se ha producido desde los años ochenta. En lo referido al transporte y las comunicaciones, la adopción de nuevas tecnologías ha sido decisiva. La generalización del contenedor y los sistemas de transporte multimodal —entre 1980 y 1990 la capacidad de transporte mundial de contenedores se multiplicó por seis; la botadura de nuevos barcos portacontenedores denominados «post-panamax», de mayor manga que los admitidos por el actual canal de Panamá, que va a ser ampliado, permitirá mayores aumentos—, y la reducción de costes del transporte aéreo ha permitido que las cadenas productivas sean, cada vez más, de carácter transnacional. La caída del coste de las comunicaciones telefónicas y de datos merced a la fibra óptica y los satélites —el telefax se generaliza a mediados de los años ochenta, y la *World Wide Web* es aún más reciente, pues data de mediados de los noventa—, también ha ido un factor relevante.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Sobre el abaratamiento del transporte de mercancías y el desarrollo de la logística, véase Marc LEVINSON (2006), *The Box: How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton, Princeton University Press; «Delivering the Goods», *The Economist*, 15 de noviembre de 1997; y Paul MARKILLIE, «The Physical Internet. A survey of logistics», *The Economist*, 15 de junio de

La transnacionalización de las cadenas productivas, sin embargo, no hubiera sido posible sin profundos cambios institucionales y normativos en las reglas de acceso a los mercados y los regímenes de establecimiento y protección de la inversión extranjera directa. Desde los años cincuenta, la liberalización comercial registra importantes avances en el marco multilateral, a través de sucesivas «rondas» de negociaciones comerciales en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hasta la «Ronda Uruguay» que culmina en 2005 con la creación de la Organización Mundial de Comercio. Pero también ha sido importante el fenómeno del regionalismo comercial, especialmente a partir de los años noventa. En parte, el aumento del comercio internacional de las últimas décadas se puede atribuir a acuerdos de integración regional.¹⁵¹ Si bien este proceso ha sido impulsado de manera unilateral por parte de algunos países, como Estados Unidos, o por parte de grupos regionales, como es la Unión Europea a través de su programa del Mercado Interior, en los países en desarrollo ha sido el resultado, o bien de la presión externa, o bien de diseños estratégicos de industrialización y crecimiento basados en las exportaciones. Este último sería el caso de algunos países asiáticos, y en particular de China y la India. En otros, sin embargo, ha sido el resultado de la aplicación del llamado «Consenso de Washington» a través de las políticas de estabilización y ajuste impuestas, en gran medida, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a lo largo de los años ochenta y noventa como consecuencia de la crisis de la deuda y la adopción, a instancias de Estados Unidos, del llamado «Consenso de Washington».¹⁵² En otras palabras: al igual que ocurre con la estructura de las finanzas, el proceso de transnacionalización es obra de los propios Gobiernos, y en particular del de Estados Unidos, que de esta forma impulsan un proceso que ha situado el control de la producción en manos de compañías transnacionales, más allá del control de las políticas nacionales.¹⁵³

Todo ello ha dado lugar a un proceso de cambio estructural de grandes proporciones, sin el cual no se explican las dinámicas de la globalización. La transnacionalización de las cadenas productivas a través de la deslocalización (*offshoring*) está reubicando gran parte de la producción manufacturera, especialmente aquella que es intensiva en mano de obra y en tecnologías intermedias, en países en desarrollo «emergentes». En paralelo, los países avanzados se desindustrializan, centrándose en la parte del proceso productivo intensiva en capital y tecnología, y en

2006. Sobre las telecomunicaciones, véase Frances CAIRNCROSS, *Death of distance. How the Communications Revolution is Changing Our Lives*, Harvard, Harvard Business School Press, 2001.

¹⁵¹ Entre otros, véase Kyle BAGWELL y Robert W. STAIGER, *The Economics of the World Trading System*, Cambridge, MA, MIT Press, 2002; y Theodore H. COHN, *Governing Global Trade: International Institutions in Conflict and Convergence*, Aldershot, Ashgate, 2002.

¹⁵² Para un examen más detallado de este proceso, véase José Antonio SANAHUJA, «Ajuste, pobreza y desigualdad en la era de la globalización», en Mariano AGUIRRE *et al.* (coords.), *Globalización y sistema internacional. Las claves para entender la realidad mundial. Anuario CIP 2000*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2000, pp. 37-67; y *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001.

¹⁵³ Susan STRANGE, «Wake up, Krasner! The World has Changed», *Review of International Political Economy*, vol. 1, n° 2, verano de 1994, p. 213.

actividades intensivas en conocimiento. Pero a este proceso se le ha unido otro, más reciente, en el que la deslocalización ha empezado a afectar también a actividades del sector servicios a causa de la mejora y abaratamiento de las comunicaciones: proceso de datos, programación, diseño de software, ingeniería, y servicios de atención telefónica pueden ser reubicados en demarcaciones de menor coste si existe mano de obra cualificada y conexiones telemáticas de banda ancha. Centros como Bangalore, en la India, ilustran esta tendencia.¹⁵⁴ Con ello, se modifica la división internacional del trabajo tradicional y se redefine substancialmente y, en parte, se invalidan conceptos conexos como «centro» y «periferia», o «norte» o «sur». Se configura así el mundo «triádico» de la globalización, con tres grandes polos económicos (Norteamérica, Europa, Asia-Pacífico y en particular el eje Japón-China), en los que existen «centros» tecnológicos y un entorno, cada vez más amplio y difuso, dominado por industrias de ensamblaje o «maquilas» manufactureras o de servicios, vinculados a través de cadenas productivas en manos de empresas transnacionales.¹⁵⁵

Este proceso, como lógica causa y efecto, ha supuesto fuertes incrementos de la inversión extranjera directa, en particular hacia los países en desarrollo «emergentes». En 2006 la inversión extranjera directa en países en desarrollo alcanzó el récord histórico de 325.000 millones de dólares, lo que representaba el 2,6 % del PIB de sus economías. En directa relación con ello, ha aumentado el número, el tamaño y el alcance de las empresas transnacionales. A mediados de los setenta había unas 7.000 ETN. A mediados de los noventa eran ya unas 40.000 y se estima que en la actualidad ya existen más de 63.000, con 690.000 subsidiarias, que dan empleo directo a unos 90 millones de trabajadores, y suponen aproximadamente el 25% de la producción manufacturera, y el 70% del comercio mundial.¹⁵⁶ Las presiones competitivas de la globalización han llevado a muchas compañías, incluyendo pequeñas y medianas empresas, a convertirse en transnacionales, o bien a deslocalizar su producción y subcontratarla a través de subsidiarias en países en desarrollo. Otras ETN han respondido a esas presiones a través de fusiones y adquisiciones de empresas que han aumentado su tamaño. Es significativo observar que las ETN, impulsoras del proceso de globalización, se ven transformadas por éste. El modelo de filial de las ETN «clásico» se basaba en el establecimiento de plantas verticalmente integradas, similares a las de la matriz, que se instalaban en otro país para explotar su mercado interno sorteando la protección comercial (*tariff-jumping*) y/o para rentabilizar cadenas de montaje que, debido a la estructura de costes, ya no eran renta-

¹⁵⁴ Ben EDWARDS, «A World of Work. A Survey of Outsourcing», *The Economist*, 13 de noviembre de 2004., *op. cit.*, 2004.

¹⁵⁵ Véase Iain CARSON, «Meet the Global factory. A survey of Manufacturing», *The Economist*, 20 de junio de 1998; y Ben EDWARDS, «A World of Work. A Survey of Outsourcing», *The Economist*, 13 de noviembre de 2004.

¹⁵⁶ Thomas OATLEY, *International Political Economy*, Nueva York, Pearson Longman, 2ª edición, 2005; véase también John STOPFORD «Multinacional Companies», en Robert GRIFFITH, *Developing World 01/02*, Guildford, McGraw Hill, 2001. Un examen clásico del papel de las ETN en la globalización, es el de Richard BARNETT y John CAVANAGH, *Sueños globales. Multinacionales y nuevo orden mundial*, Barcelona, Flor del Viento, 1995.

bles en un país, trasladándolas a otro. Con la liberalización de los flujos de comercio e inversión ese modelo deja de tener sentido, y las ETN optan de manera creciente por concentrar la producción de determinados bienes y/o componentes en plantas verdaderamente «globales», pues satisfacen la demanda mundial o de un grupo regional y basan su competitividad tanto en los costes relativos existentes en el lugar en el que operan, como en las economías de escala derivadas de su alcance global.¹⁵⁷ Como resultado de todo ello, aumenta la proporción del comercio internacional que se produce en el seno de las transnacionales. En algunos países industrializados, la proporción del comercio intrafirma oscila entre un tercio y la mitad del comercio total. En países con un fuerte peso de la industria de ensamblaje o «maquila» –por ejemplo, entre México y Estados Unidos– la proporción puede ser mayor. A escala mundial, la OMC estima un tercio del comercio mundial total es intrafirma.

La otra cara de la deslocalización son los flujos migratorios que, de manera creciente, se han registrado en las dos últimas décadas. Según Naciones Unidas, el número de emigrantes internacionales hoy asciende a casi 200 millones, y esta cifra es más del doble de la registrada en 1980. Esos emigrantes, además, no sólo se dirigen a los países de la OCDE. También se instalan en países en desarrollo de renta media.¹⁵⁸ No es objeto de este trabajo examinar los factores que explican este aumento, pero cabe señalar que se relacionan con la globalización –creciente desigualdad internacional; «revolución de las expectativas» generada tanto por la falta de perspectivas económicas en muchos países en desarrollo, como por la exposición de su población a los medios de comunicación globales; factores sociopolíticos y ambientales; menores costes de transporte...–, y a la vez contribuye a profundizala. Significativamente, los inmigrantes tienden a concentrarse en sectores en los que la deslocalización no es factible –construcción, servicios, especialmente hostelería y servicio doméstico–, o no se lleva a cabo debido a las regulaciones económicas, como ocurre en la agricultura. Una parte significativa de los inmigrantes se ubican en empleos de alta cualificación (ingenierías, nuevas tecnologías...). Este fenómeno revela que, a pesar de las restricciones legales, se está produciendo una creciente transnacionalización de los mercados laborales. Las implicaciones de este fenómeno para la política interna y las relaciones internacionales son múltiples: familias y sociedades «transnacionalizadas», con identidades y focos de lealtad múltiples; comunidades políticas que se enfrentan a la necesidad de redefinir el concepto de ciudadanía y los marcos de convivencia; y Estados que encuentran en la inmigración una cuestión «intermística» (internacional y doméstica) en la que se diluye la distinción entre política interna e internacional, y la búsqueda de una regulación adecuada no puede acometerse desde

¹⁵⁷ Un detallado análisis de estas transformaciones en Adrian WOLDRIDGE, «Big is back. A survey of Multinationals», *The Economist*, 24 de junio de 1995. Véase también el estudio de McKinsey Global Institute *New Horizons, Multinational Company Investments in Developing Economies*, San Francisco, McKinsey, 2003; y Martin BAILY y Diana FARELL, *Exploding the Myth about Offshoring*, San Francisco, McKinsey, 2004.

¹⁵⁸ Global Commission on International Migration (GCIM), *Las migraciones en un mundo interdependiente. Nuevas orientaciones para actuar*, Suiza, octubre de 2005 (disponible en <http://www.gcim.org>).

una perspectiva y con medios estrictamente nacionales.¹⁵⁹ Las migraciones también tienen importantes implicaciones financieras y para el desarrollo.¹⁶⁰ En los últimos años las remesas han aumentado más rápido que otros flujos financieros dirigidos a los países en desarrollo, hasta llegar en 2006 a unos 206.000 millones de dólares¹⁶¹, lo que supone dos veces la ayuda oficial al desarrollo mundial, una tercera parte de todos los flujos de capital privado que reciben anualmente los países en desarrollo.

Uno de los resultados del desarrollo del postfordismo y del proceso de transnacionalización productiva es el fuerte crecimiento registrado por los países en desarrollo «emergentes» y el mayor peso que han adquirido en la producción mundial. Según cifras de 2005, estos países ya representaban aproximadamente la mitad de la producción mundial, calculada con paridades del poder adquisitivo. En ese año la economía de China suponía el 78% de la estadounidense, y la de India el 40%. Según Goldman Sachs, de mantenerse las tendencias de crecimiento actuales, y con los cálculos convencionales, en 2040 el PIB de China será similar al de Estados Unidos. Cifras de 2007 del Banco Mundial, que calcula el PIB ajustado a la paridad del poder adquisitivo (PPA) han mostrado que el tamaño de la economía de China e India es un 40% más bajo de lo que se suponía, y aunque ello supone que la tendencia se retrasa, no la altera. En cualquier caso, el ascenso de estos países, y en particular el grupo denominado «BRIC» (Brasil Rusia, India y China), unido al creciente peso económico de la Unión Europea, está reequilibrando la tradicional distribución de la riqueza (y el poder) a escala global. Crecimiento, precios, salarios, tipos de interés, demanda de materias primas, y problemas del medio ambiente son cuestiones en las que cada vez hay influye más lo que ocurra en las economías emergentes, aunque no sean invitadas a las reuniones del Grupo de los Siete.¹⁶² Surgen, además, compañías multinacionales cuya matriz

¹⁵⁹ La bibliografía sobre este tema es muy amplia. Varios textos que han abordado la naturaleza del fenómeno y la relación entre migración, políticas estatales, y gobernanta global son: Saskia SASSEN, *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flows*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Stephen J. CASTLES y Mark MILLER, *The Age of Migration*, Third Edition: International Population Movements in the Modern World, Guilford Press, 2003; Jeffrey G. WILLIAMSON, *The Political Economy of World Mass Migration: Comparing Two Global Centuries*, American Enterprise Institute, 2004; Timothy J. HATTON y Jeffrey G. WILLIAMSON, *Global Migration and the World Economy: Two Centuries of Policy and Performance*, The MIT Press, 2006; Philip MARTIN, Manolo ABELLA, Christiane KUPTSCH, *Managing Labor Migration in the Twenty-First Century*, Yale University Press, 2006.

¹⁶⁰ Banco Mundial, Global Development Finance. The Globalization of Corporate Finance in Developing Countries, Washington, Banco Mundial, 2007.

¹⁶¹ Maurice SCHIFF, Caglar OZDEN, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Londres, Banco Mundial/Palgrave Macmillan, 2005.

¹⁶² Sobre estos países, véase Dominic WILSON y Roopa PURUSHOTHAMAN, *Dreaming with BRICs: the Path to 2050*, Goldman Sachs Economic paper nº 99, octubre de 2003; Pam WOODALL, «The New Titans. A Survey of the World Economy», *The Economist*, 16 de septiembre de 2006; Alan WINTERS y Shahid YUSUF (eds.), *Dancing with Giants. China, India and the Global Economy*, Washington, Banco Mundial/Institute of Policy Studies, 2006; y James KYNGE, *China shakes the World: The rise of a Hungry Nation*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 2006. Sobre el peso histórico de China en la economía mundial, véase Angus MADDISON, *The World Economy: A millennial Perspective*, París, OECD,

está radicada en los países emergentes —en algunos casos, como las radicadas en China, controladas por el Gobierno—, que toman posiciones en los países industrializados en sectores como el acero, la energía, el cemento o el automóvil.¹⁶³ Adicionalmente, algunos de estos gobiernos han situado parte de las reservas acumuladas a través de sus superávits comerciales en fondos soberanos de inversión, que están tratando de realizar inversiones en empresas de países industrializados, en ocasiones en sectores estratégicos. Puede citarse el intento fallido de compra de la petrolera californiana Unocal por parte de la petrolera estatal china CNOC en junio de 2005; o la entrada en el capital de bancos comerciales estadounidenses con motivo de la crisis hipotecaria estadounidense de finales de 2007. Estas operaciones han levantado sospechas y controversia respecto a sus supuestos objetivos de política exterior.¹⁶⁴

El fuerte crecimiento económico de los países emergentes, que en algunos casos está acompañado de fuertes superávits comerciales y acumulación de reservas de divisas, ha llevado a una actitud más asertiva en la política exterior y a la aparición de marcos de concertación política que suponen un factor de reequilibrio de las relaciones de poder. Este hecho puede observarse en en foros como la Organización Mundial de Comercio. Con la aparición del «G-20», liderado por Brasil, India, y Sudáfrica, con China como observador, estos países se han dotado de la capacidad de veto que antes solo podían ejercer Estados Unidos y la Unión Europea. En determinados temas, como las reglas de protección de las patentes de los medicamentos, la concertación política de grupos como IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) ha tenido cierto papel. El mayor peso económico de los países emergentes también está impulsando reformas en la distribución del poder de voto en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, ya que éste se basa indirectamente en el peso económico de cada estado miembro.¹⁶⁵

A menudo se exageran las consecuencias de este proceso, pues son todavía países en desarrollo, y en el caso de India y China, de bajos ingresos; responden a un modelo industrial basado en la adaptación de tecnología foránea, y buena parte de sus firmas exportadoras son subcontratistas que ni cuentan con la tecnología, ni el control de la marca, ni las redes de comercialización propias.¹⁶⁶ Aun así, no se

2001. Véase también Edward Macbride, «A ravenous drago. A special report on China's quest for resources», *The Economist*, 15 de marzo de 2008.

¹⁶³ Véase el listado de las 100 mayores transnacionales de países emergentes compilado por Boston Consulting Group en 2008, Marcos AGUIAR *et al.*, *The 2000 BCG 100 New Global Challengers. Hoe Top Companies from Rapidly Growing Economies are Changing the World*, Boston Consulting Group, diciembre 2007. Sobre las ETN de China, véase «The struggle of the champions», *The Economist*, 6 de enero de 2005.

¹⁶⁴ «Asset-backed insecurity. Sovereign-wealth funds», *The Economist*, 19 de enero de 2008, pp. 63-65.

¹⁶⁵ José Antonio SANAHUJA, «Sesenta años sin democracia. Hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods», en Mabel GONZÁLEZ BUSTELO y Manuela MESA (Coords.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Barcelona, Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2005, pp. 99-123. Un examen de la iniciativa IBSA en Sarah-Lea JOHN DE SOUSA, «Brasil, India y Sudáfrica. Potencias para un nuevo orden», *Política Exterior* nº 121, enero-febrero de 2008, pp. 165-178.

¹⁶⁶ Simon Cox, «High-tech hopefuls. A special report on technology in India and China», *The Economist*, 10 de noviembre de 2007.

puede negar que el ascenso de estos países supone cambios en las relaciones de poder entre los Estados. Pero este proceso no debería interpretarse en términos estatocéntricos, pues lo verdaderamente relevante es que el poder se desplaza hacia mercados, ETN y actores no estatales cuyo alcance es regional y global. Lo importante, en términos de poder, no sería tanto dónde se ubica la producción, sino quién decide sobre ella. Por ello, a la hora de valorar el poder en términos del peso relativo del PIB de cada país, lo relevante no es tanto su traducción directa en poder político o militar, sino el hecho de que la producción y la demanda mundial se está trasladando paulatinamente a los países en desarrollo, y ello significa que el crecimiento económico mundial va a depender en menor medida de la «locomotora económica» que ha sido históricamente Estados Unidos.

En teoría, los Estados retienen un poder «negativo» para interferir y alterar la actividad productiva y los flujos de comercio, pero no pueden ejercerlo, pues ello sería contraproducente y dañaría la competitividad y la eficiencia que se basa en el acceso a mercados ampliados. En realidad, los Estados adaptan su política a los requerimientos de los mercados globales y de las ETN. En ocasiones, especialmente en los países en desarrollo, ello se traduce en políticas competitivas entre los Estados, que rebajan estándares regulatorios y fiscales (*race to the bottom*) a fin de atraer a las ETN. En otros casos, se adoptan diseños de política económica orientados a captar inversión extranjera y crear las condiciones óptimas para retener a las firmas, mediante incentivos fiscales y laborales, y en los que el Estado tiene un papel importante facilitando el acceso a la infraestructura, y adoptando políticas orientada a mejorar la oferta de trabajadores calificados.

Hay otras implicaciones de este proceso para el poder estatal. El hecho de que la mayor parte del comercio de las ETN sea intrafirma, permite además la práctica generalizada de la transferencia de rentas vías manipulación de los precios de esas transacciones (*transfer-pricing*), de manera que se imputan beneficios a las filiales situadas en jurisdicciones con impuestos más bajos, incluyendo «paraísos fiscales», y menores beneficios, o pérdidas, allí donde los impuestos son más altos. A mediados de los noventa, se estimaba que los paraísos fiscales, que sólo representaban el 3% del PIB mundial, sin embargo daban cuenta del 26% de los activos y el 31% del beneficio neto de las compañías transnacionales de Estados Unidos. Este hecho tiene obvias consecuencias distributivas, pues los trabajadores por cuenta ajena y las pequeñas y medianas empresas no transnacionales están asumiendo una parte cada vez mayor de las cargas fiscales.¹⁶⁷ La posibilidad de deslocalizar o subcontratar la producción también afecta a las relaciones laborales y la definición de los estándares ambientales. En otras palabras, la actuación de las ETN, en determinados ámbitos, se sitúa fuera del alcance de la jurisdicción y las políticas nacionales, y ello afecta tanto a los países avanzados como a los emergentes. En este marco, el margen de autonomía para las políticas nacionales

¹⁶⁷ John NORREGAARD y Tehmina S. KAHN, *Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges*, Washington, Fondo Monetario Internacional, WP 07/274, 2007. Véase también Matthew BISHOP, «The mystery of the vanishing taxpayer. A survey of globalisation and tax», *The Economist*, 29 de junio de 2000.

se reduce, sena las políticas de desarrollo de los países más pobres, o los estándares ambientales, y las normas laborales y sociales de los modernos Estados del bienestar.¹⁶⁸

Estos hechos explica, en parte, el auge de las estrategias estatales del llamado «nuevo regionalismo» y su carácter paradójico. Al tiempo que contribuyen a acelerar los procesos de transnacionalización productiva en los marcos regionales, son considerados una estrategia adecuada para mejorar la eficiencia y la competitividad de las empresas y la inserción en la economía política global, y al tiempo, como un instrumento para la «reapropiación» de la soberanía estatal en ámbitos en los que ésta se ha debilitado por efecto de la globalización.¹⁶⁹ En este marco, el modelo europeo de regionalismo se erige como referencia. En muchos aspectos, la Unión Europea (UE) puede ser vista como un «microcosmos» de la globalización. En ninguna otra área del mundo se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados en aras de la eficiencia económica –muy por detrás estaría el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mayor exponente de liberalización en las Américas–. Pero también es en la UE donde más se ha avanzado en la conformación de un marco supranacional de gobernanza democrática, y en la creación de políticas comunes, de carácter vinculante, para la regulación de los mercados, la redistribución de la renta, y para promover la cohesión. En ese papel la Unión Europea se está configurando como un «regulador global» frente a las ETN, por ejemplo en lo referido a normas y estándares técnicos, o a la política de competencia y las fusiones y adquisiciones de empresas.¹⁷⁰ Este experimento histórico de redefinición de la Estado y la soberanía, de gestión económica común y de generación de equidad más allá del Esta-

¹⁶⁸ Álvaro ESPINA (Coord.), *Estado del Bienestar y competitividad. La experiencia europea*, Madrid, Siglo XXI / Fundación Carolina, 2007.

¹⁶⁹ La bibliografía sobre este tema es muy amplia. Entre otros, véanse Louise FAWCETT y Andrew HURRELL (Eds.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press; Anthony PAYNE y Andrew GAMBLE (Eds.) (1996), *Regionalism and World Order*, Basingstoke, Macmillan; Francisco ALDECOA y Noé CORNAGO, «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, n° 1, 1998, pp. 59-113; Björn HETTNE, «The Double Movement: Global market versus Regionalism», en Robert W. COX (Ed.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, Londres, Macmillan/United Nations University Press. Véase también la serie sobre el estudio del regionalismo de Björn HETTNE, Andras INOTAI y Osvaldo SUNKEL, especialmente *Globalism and the New Regionalism*, Basingstoke, Macmillan, 1999; *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Basingstoke, Macmillan, 2000; y *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, Basingstoke, Macmillan, 2001. Véase también Björn HETTNE y Fredrik SÖDERBAUM, «Theorising the rise of Regionness», *New Political Economy*, Vol. 5, n° 3, noviembre de 2000, pp. 457-473; Björn HETTNE, «Beyond the «New» Regionalism», *New Political Economy* vol. 10, n° 4, diciembre de 2005, pp. 543-572; y Mary FARRELL, Björn HETTNE y Luk LANGEHOUE, *Global Politics of Regionalism*, Londres, Pluto Press, 2005. Una síntesis de las distintas visiones del regionalismo contemporáneo en Fredrik SÖDERBAUM y Timothy M. SHAW, *Theories of New Regionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003. Para el caso latinoamericano, véase José Antonio SANAHUJA, «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano* n° 0, febrero de 2007, pp. 73-104.

¹⁷⁰ «Brussels rules OK», *The Economist*, 20 de septiembre de 2007.

do nación contribuye, a su vez, a definir el papel de la UE como «actor global». En las relaciones internacionales, la Unión Europea actúa como «potencia civil» que trata de promover ciertos valores en su acción exterior, como los propios de su modelo de integración, que combina liberalización y cohesión social y territorial.¹⁷¹ Sin embargo, el fuerte énfasis de la teoría del poder estructural hacia el conjunto del sistema, que se explica por su rechazo a caer en la lógica estatocéntrica, le ha llevado a descuidar los procesos de regionalización y el regionalismo contemporáneo, así como los estudios comparados sobre regionalismos. Esta cuestión debe estar presente en la agenda de investigación para evitar perder de vista una de las más importantes dimensiones del cambio en la estructura de la producción.¹⁷²

En ese contexto de erosión de las capacidades estatales, otros actores no estatales adquieren creciente importancia tratando de definir la «economía moral» de la globalización.¹⁷³ Se trata de las ONG, las organizaciones sociales, sindicales y ambientales que conforman una incipiente «sociedad civil global», y tratan de definir y exigir el cumplimiento de determinados estándares de conducta para los Estados, las ETN y las organizaciones financieras internacionales. Su influencia no es desdeñable, como ha puesto de manifiesto la pugna en torno a los fármacos contra el VIH y sida, o los procesos de movilización social contra determinadas ETN. Es significativa al respecto la vulnerabilidad de las ETN ante el cuestionamiento público, y el grado en el que estas han llegado a asumir los principios y las práctica de la «Responsabilidad Social de la Empresa».¹⁷⁴

El proceso de transnacionalización productiva también afecta a las actividades económicas ilícitas –tráfico de drogas, armas, personas, diamantes...–, en la que se basan las mafias y las organizaciones delictivas transnacionales, cuyas redes delictivas conforman el «lado oscuro» de la globalización. El crimen y las mafias, al igual que la producción y las finanzas, se ha tornado global y constituye uno de los factores de debilitamiento del Estado en la sociedad internacional. Varios son los factores que han alentado este proceso: entre ellos cabe destacar la expansión internacional de la producción y tráfico de drogas ilegales desde los años sesenta, alentada por la demanda de los países industrializados y, cada vez más, de los países en desarrollo; las reformas económicas liberales de las dos últimas décadas, que han dado paso a una amplia desregulación financiera, y han creado un entorno propicio para el «lavado» de dinero procedente del tráfico de drogas, de armas o de otras formas de comercio ilegal; los procesos de transición en los países del antiguo bloque del Este, que generaron desgobierno y corrupción; la pobreza, el debilita-

¹⁷¹ Véase, entre otros, Loukas TSOUKALIS, *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*, Barcelona, Paidós, 2004.

¹⁷² Nicola PHILLIPS, «Globalizing the Study of International Political Economy», en Nicola PHILLIPS (Ed.), *Globalizing Political Economy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, p. 15.

¹⁷³ Se toma esa expresión del historiador E.P. THOMPSON, que la empleo en el contexto de la resistencia social a la liberalización de los mercados de granos a fines del siglo XVIII, en la transición del antiguo régimen al capitalismo.

¹⁷⁴ Daniel FRANKLIN, «Just good business. A special report on corporate social responsibility», *The Economist*, 18 de enero de 2008.

miento y el colapso de los Estados periféricos, y la ausencia de marcos reguladores efectivos a nivel nacional o internacional.

Estimaciones del Fondo Monetario Internacional de la segunda mitad de los noventa situaban el lavado de dinero procedente de actividades económicas ilícitas de carácter transnacional en una franja entre 500.000 millones y 1,5 billones de dólares, y entre el 2% y el 5% del PIB mundial, pero otros trabajos la elevan hasta 3 billones de dólares, lo que supone alrededor de una tercera parte del valor de todo el comercio internacional mundial anual.¹⁷⁵ Con su enorme potencial financiero, estas redes corrompen los poderes del Estado, los medios de comunicación y el sector financiero, e irrumpen en los procesos electorales financiando partidos y candidatos. Sufragan milicias privadas, adquieren armas en el mercado negro y se convierten en el poder de hecho en amplias áreas geográficas, desplazando, sustituyendo y/o corrompiendo el poder estatal o, como ha ocurrido en Italia en los años ochenta, coexisten con él. Para Susan Strange el narcotráfico y las mafias internacionales representan un verdadero «Contra-gobierno» organizado. Existen algunas iniciativas internacionales frente a estos problemas, y en particular en relación al lavado de dinero, como el Grupo de Trabajo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero (*Financial Action Task Force on Money Laundering*, FATF) de la OCDE. Sin embargo, como señala Strange, el problema del blanqueo y sus conexiones con el crimen internacional organizado sólo podrán afrontarse eficazmente en el momento que el mercado internacional de capitales y los flujos financieros internacionales estén sometidos a autoridades y reglamentaciones supranacionales, que de momento no parecen cercanas debido a que su creación supondría importantes renunciaciones en materia de soberanía nacional por parte de los Estados.¹⁷⁶

Esta sección se iniciaba señalando algunas diferencias substanciales entre el actual proceso de globalización, y el proceso de internacionalización económica que se produjo desde mediados del siglo XIX hasta a la I Guerra Mundial, por efecto de la revolución industrial y el colonialismo. Hay otra diferencia substancial, y es la que se refiere a las consecuencias ambientales de la globalización. Los problemas ambientales «globales» –cambio climático, desertización, pérdida de biodiversidad, y sobreexplotación y contaminación de los océanos– revelan los límites de la transnacionalización económica en una doble dimensión: el deterioro de la biosfera, y las dificultades para evitarla a partir de los incentivos del mercado y la autoridad política de los Estados. Salvo en sus escritos más tardíos, esta cuestión fue obviada por Susan Strange y ello representa una de sus principales debilidades analíticas. Su recelo hacia el concepto de «régimen internacional» puede

¹⁷⁵ Peter J. QUIRK, *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, Washington, Fondo Monetario Internacional, WP 96/66, 1996; Peter REUTER y Edwin M. TRUMAN, *Chasing Dirty Money. The Fight against Money Laundering*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2004, pp. 12-13.

¹⁷⁶ Véase el capítulo 8 de Susan STRANGE, *La retirada del Estado*, op. cit., 2001, pp. 161-176; H. Richard ANDREAS y Peter FRIMAN, *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 1999; Willem van SCHENDEL e Itti ABRAHAM (eds.), *Illicit Flows And Criminal Things: States, Borders, And the Other Side of Globalization (Tracking Globalization)*, Bloomington, IN, Indiana University Press, 2005; y Moisés Naím, *Ilícito*, op. cit., 2006.

haberle llevado a descuidar las aportaciones que desde la perspectiva institucionalista han tratado de afrontar esta importante cuestión.¹⁷⁷

El hecho es que la aceleración de la actividad económica, que los países emergentes han hecho más visible, y el aumento de la demanda de recursos se ha convertido en una amenaza para la prosperidad. Los procesos interrelacionados de globalización y degradación ambiental suponen, como se indicó, nuevos riesgos para la seguridad humana. Afrontar estas cuestiones plantea conflictos distributivos en los que la pregunta clásica de la EPI –¿*Cui Bono*? ¿Quién se beneficia?– ha de incorporar el desigual uso de los recursos y las importantes diferencias existentes en la «huella» ecológica de la actividad económica, y ello afectará a la política internacional de manera determinante.¹⁷⁸

3. La estructura de las finanzas: fin del monopolio del dólar y riesgo sistémico

La estructura de las finanzas, según Susan Strange se ha caracterizado por su carácter altamente asimétrico. Desde la Segunda Guerra Mundial, ha estado dominada por una «pequeña oligarquía» de Estados, y en particular, por Estados Unidos. Este país habría disfrutado de una posición de privilegio, consagrada por su situación de monopolio como emisor de la principal moneda de reserva y por las reglas de las instituciones de Bretton Woods y del sistema monetario internacional. Esas reglas han permitido que Estados Unidos pudiera conducir su política económica sin condicionamientos multilaterales, y con menos compromisos políticos internos; y establecían obligación asimétricas de ajuste, ya que Estados Unidos podría mantener grandes déficit y financiarlos a través de deuda denominada en su propia moneda a bajos tipos de interés. La posibilidad de extraer derechos de señoreaje de su monopolio en la emisión de la moneda de reserva internacional también puede ser vista como un indicador de la posición hegemónica de Estados Unidos en la estructura de las finanzas, ya que ese país lograría imponer a otros parte de los costes de mantener esa hegemonía. Esas reglas, sin embargo, planteaban un dilema básico: el resto del mundo era dependiente de los déficit de Estados Unidos para el crecimiento de sus reservas, lo que conduciría a una situación de inestabilidad si los pasivos estadounidenses crecían en exceso y había dudas sobre su papel como banquero

¹⁷⁷ Véase, por ejemplo, Peter M. HAAS, Robert O. KEOHANE, Marc LEVY (Eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, The MIT Press, 1993; Oran R. YOUNG, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, 1994; John VOGLER y Mark F. IMBER, *The Environment and International Relations: Theories and Processes*, Routledge, 1995.

¹⁷⁸ Nicholas STERN, *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Adil NAJAM, David RUNNALLS y Mark HALLE, *Environment and Globalisation. Five propositions*, Winnipeg, IISD/Danish Ministry of Foreign Affairs, 2007. Véase también Ronnie D. LIPSCHUTZ, *Global Environmental Politics: Power, Perspectives, and Practice*, Washington, CQ Press, 2004; Regina S. AXELROD, David L. DOWNIE, y Norma J. VIG (Eds.), *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, Washington, CQ Press, 2005; Pamela S. CHASEK, David L. DOWNIE, Janet WELSH BROWN, *Global Environmental Politics*, Boulder, Westview Press, 2006 (4ª edición); y Mark LACY, *Security and Climate Change: International Relations and the Limits of Realism*, Londres, Routledge, 2007.

—en esencia, un problema de confianza—, pero si se eliminaran los déficit de Estados Unidos, verdadera «locomotora keynesiana» del sistema, se impondría un sesgo recesivo a la economía mundial. Ese dilema se planteó con el patrón oro-dólar, pero fue más claro al desaparecer el oro como anclaje del sistema.



Esa situación de preeminencia no habría variado significativamente en las décadas posteriores. Según Strange, la situación de desorden monetario y financiero que Strange analiza en sus obras de los años ochenta —en particular, en *States and Markets* y *Casino Capitalism*—, no se debe al declive de Estados Unidos, como alegaba la EPI neorrealista y neoliberal, que afirmaban que ese país ya no era capaz de mantener el valor del dólar y la estabilidad monetaria, ni de asegurar la provisión de otros bienes públicos internacionales. En realidad, afirma Strange, sería el resultado de un comportamiento de *hegemon* irresponsable y depredador, que en vez de ocuparse de un interés general que también coincide con sus intereses propios, respondería a intereses egoístas de corto plazo: «El problema que Estados Unidos representa para nosotros no es, como muchos estadounidenses parecen pensar, el declive relativo de su poder, sino el declive de su capacidad para tener un liderazgo y un juicio adecuado».¹⁷⁹

Esa actitud irresponsable y cortoplacista daría lugar a una relación transatlántica en la que Estados Unidos situó a los países europeos en una posición de sub-

¹⁷⁹ Susan STRANGE, «Protectionism and World Politics», *International Organization*, vol. 39, nº 2, primavera, 1985, p. 256. Véase también Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., pp. 79, 115.

ordinación estratégica en el marco de la OTAN. Al no otorgarles un papel político relevante, les alentó indirectamente a que asumieran un comportamiento de *free riders* o «gorrones» en relación a la provisión de seguridad. Estados Unidos se habría situado a sí mismo en la posición de tener que asumir esos costes prácticamente en solitario, sobre todo si se derivaban de guerras que desde la perspectiva europea excedían los compromisos adquiridos en la OTAN, y sobre las que Estados Unidos habría tomado decisiones unilateralmente, como ocurrió con la escalada de Vietnam. El hecho es que el gasto militar contribuyó al déficit fiscal que de forma ininterrumpida caracterizó a la economía estadounidense desde la guerra de Corea hasta la «segunda guerra fría» y la «era Reagan», en particular desde finales de los sesenta. El resultado fue un endeudamiento muy elevado, el consiguiente déficit comercial, y el debilitamiento del dólar, hasta el punto de que el mismo país que había creado el sistema monetario internacional terminó destruyéndolo a principios de los años setenta, al dar prioridad a consideraciones políticas internas antes que a los compromisos internacionales derivados de Bretton Woods.¹⁸⁰

Todo ello revela que buena parte del gasto militar se financió extrayendo los derechos de señoreaje que se derivaban de la emisión del dólar, mediante un «impuesto inflacionario» con el que Estados Unidos trasladó a otros países una parte apreciable de los costes de su posición hegemónica. Este hecho causaría distintas respuestas: en los años sesenta fue patente el malestar europeo hacia una política económica que suponía el debilitamiento del dólar y el incumplimiento de los compromisos adoptados en Bretton Woods. En los setenta, la ruptura del sistema monetario internacional llevó a Europa a establecer su propio «mini-Bretton Woods» a través del Sistema Monetario Europeo, que lograría proporcionar estabilidad cambiaria hasta inicios de los noventa. En los años ochenta, fue necesaria la intervención concertada de los bancos centrales del G-7 a través de los acuerdos Plaza (1985) y Louvre (1987) para afrontar la volatilidad del dólar provocada por la política monetaria restrictiva y los excesos fiscales de la era Reagan, ya que el debilitamiento de la divisa estadounidense dañaría las exportaciones y el crecimiento económico de otros países, aún dependientes de la evolución de la «locomotora económica» que ha sido Estados Unidos durante todo este periodo. Significativamente, el saneamiento de las finanzas públicas y en particular la reducción del gasto militar y el déficit fiscal en la segunda mitad de los noventa condujeron en la segunda mitad de los noventa a un visible fortalecimiento de la divisa estadounidense.

Tras el 11-S, la administración Bush adoptó una peculiar política económica que combinaba elementos de la agenda neoliberal—en concreto, la reducción de impuestos a los más ricos y recortes de gasto social—y un «neokeynesianismo militar» derivado del fuerte incremento del gasto militar ordinario, más el gasto extraordinario derivado de las guerras de Irak y Afganistán. El resultado ha sido la reaparición del déficit fiscal y de un déficit de la balanza por cuenta corriente que en 2005 había llegado al 6% del

¹⁸⁰ Para un recuento sintético de lo ocurrido, véase Barry EICHENGREEN, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1998. Véase también Emilio ONTIVEROS, *Sin orden ni concierto. Medio siglo de relaciones monetarias internacionales*, Madrid, Analistas Financieros Internacionales, 1997.

PIB. Ello hubiera llevado a una caída del dólar mayor que la que ya se ha registrado, y al consiguiente «ajuste duro» para restablecer los equilibrios. Sin embargo, Estados Unidos ha podido financiar de nuevo ese déficit recurriendo a la emisión de deuda, que otros bancos centrales, particularmente en Asia y en especial el de China, se han prestado a adquirir, a pesar de su baja rentabilidad. Como ha señalado *The Economist*, Estados Unidos y los bancos centrales extranjeros se han situado en una relación de dependencia mutua. En esa relación, un Estados Unidos adicto al gasto y al endeudamiento, que vive por encima de sus posibilidades y además recurre a la guerra para seguir manteniendo su estatus de *hegemon* global, no puede vivir sin generar grandes déficit. En el otro lado, los bancos centrales de los países exportadores de Asia no han dejado de financiarlos por temor al deterioro de la relación cambiaria con sus monedas, lo que llevaría a una pérdida de competitividad de sus economías.

El problema de esa relación es que ha convertido al país poseedor de la moneda de reserva internacional, antaño el mayor acreedor del mundo, en su mayor deudor, y ello ha generado graves desequilibrios en la economía y las finanzas globales. En 1970 sólo el 5% de la deuda del tesoro de Estados Unidos estaba en manos de acreedores extranjeros. Entre 1975 y 1990, con algunas oscilaciones, ese porcentaje se situó en torno al 20%, pero en 2005 había alcanzado el 55%, y el monto total de los pasivos estadounidenses con el resto del mundo era superior al 30% de su PIB. Estados Unidos precisa de entradas de capital de más de 2.000 millones de dólares diarios para cubrir su déficit por cuenta corriente. En paralelo, las reservas de divisas acumuladas en todo el mundo aumentaron entre 2000 y 2007 de 1,5 a 5,7 billones de dólares. China, Japón e India representan dos terceras partes de esas reservas, y tan sólo China ha acumulado 1,4 billones de dólares. En estos últimos años, han sido las compras de deuda del tesoro por parte de China y otros países de Asia las que han sostenido el dólar evitando que el descenso que ha experimentado esta moneda desde 2001 fuera aún mayor. Esta relación ha sido calificada como «el nuevo Bretton Woods», pero en realidad se trataría, como dijo el ex-Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers, de un «equilibrio del terror financiero».¹⁸¹ Los países asiáticos no pueden dejar de financiar el déficit de Estados Unidos para evitar la caída del dólar, que significaría pérdidas multimillonarias en sus reservas, y menores exportaciones. Al tiempo, conforme crecen los pasivos estadounidenses en el exterior, la confianza en la moneda estadounidense se deteriora aún más, y en algún momento los bancos centrales dejarán de adquirir activos «a pérdida» en una moneda que Estados Unidos no puede sostener. Como ha señalado *The Economist*, «el juego que comenzó en 1970 con la ruptura de Bretton Woods puede estar llegando a su fin», al constatarse que «el emperador está desnudo». La guerra de Irak, que sigue generando ingentes gastos,¹⁸² y las desastrosas políticas de la administración

¹⁸¹ Lawrence Summers, «The United States and the Global Adjustment Process (Speech at the Third Annual Stawros S. Niarchos Lecture)», Washington, Peterson Institute for International Economics, 23 de mayo de 2004.

¹⁸² William NORDHAUS, «Las consecuencias económicas de la guerra contra Irak», *Foreign Affairs en español*, abril-junio de 2003; Joseph STIGLITZ, «Los verdaderos costes de la guerra de Irak», *El País*, 17 de febrero de 2006, p. 13.

Bush no han hecho sino acelerar tendencias estructurales y acabar con la era del monopolio del dólar en las finanzas internacionales.¹⁸³ De igual manera, un modelo económico mundial basado en vender a plazos a Estados Unidos, cuando es evidente que ese país no podrá pagar si no es con dólares devaluados, necesita nuevos «motores» económicos, incluyendo un mayor consumo interno en los países emergentes.¹⁸⁴

Es cierto que en otros periodos de debilitamiento del dólar se ha hecho esa misma afirmación, y la divisa estadounidense ha demostrado una gran resiliencia. Sin embargo, esta vez puede ser distinto. Como señalaba Susan Strange, el poder estructural que se deriva de la creación de crédito depende de la confianza, y ésta, a su vez, es en esencia el resultado de tres factores: las decisiones políticas respecto a la oferta y disponibilidad de las monedas de reserva internacional; la existencia de un monopolio o de condiciones de competencia respecto a las monedas de reserva; y la estabilidad, o las tendencias inflacionistas, a las pueda dar lugar la política económica de los emisores de dichas reservas.¹⁸⁵ Ninguno de esos tres factores sostiene hoy el papel del dólar como moneda de reserva. La diferencia más notable, según Chinn y Frankel, radica sobre todo en la aparición del euro como alternativa. Si se toma el marco como *proxy* del euro hasta la aparición de esta última moneda, desde 1960 el dólar ha perdido dos tercios de su valor respecto del euro y del yen. Entre los años setenta y la actualidad, las reservas de divisas mundiales en dólares han descendido de alrededor del 80% al 61%, y las que se mantienen en euros han aumentado de 1999 a 2006 del 20% al 25% del total, incluso teniendo en cuenta que las reservas totales se han multiplicado por cuatro. El euro ha hecho avances más importantes en determinados rubros, como la emisión de bonos. Según estos autores, si se mantienen las tendencias actuales en cuanto a la depreciación del dólar, y se dan factores adicionales, como la incorporación a la zona euro del Reino Unido y de la City de Londres, el euro sobrepasaría al dólar como moneda de reserva en torno al año 2015 o 2020.¹⁸⁶ A estas temencias hay que añadir la posibilidad de que los países exportadores de hidrocarburos dejen de realizar sus operaciones de venta en dólares y opten por una «cesta» de monedas con mayor peso del euro y de otras divisas, como ya ha hecho Rusia y están considerando algunos países del Golfo, pues ello supondría menor necesidad de contar con reservas en dólares por parte de los países importadores de petróleo y gas. Ahora bien, ello no significaría que el dólar dejara de tener un papel relevante como moneda de reserva. Se conformaría, más bien, una estructura de las finanzas basada en zonas monetarias en el que Estados Unidos no dispondría de la misma capacidad de extraer derechos de señoreaje, o de financiarse al margen de la realidad su comer-

¹⁸³ «The dollar's demise», *The Economist*, 23 de noviembre de 2004; «The passing of the buck?», *The Economist*, 2 de diciembre de 2004; «You need us and we need you», *The Economist*, 6 de abril de 2005; y «Losing faith in the greenback», *The Economist*, 1 de diciembre de 2007.

¹⁸⁴ Véanse Zanny MINTON BEDDOES, «Flying on one engine. A survey on the world economy», *The Economist*, 20 de septiembre de 2003. Pam WOODALL, «The Dragon and the Eagle», *The Economist*, 2 de octubre de 2004.

¹⁸⁵ Susan STRANGE, *Casino Capitalism*, op.cit, 1986, pp. 25-26.

¹⁸⁶ Menzie CHINN y Jeffrey FRANKEL, *Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Currency*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, RWP05-064, diciembre de 2005.

cio exterior o de los límites políticos domésticos. En términos del poder estructural, este es un cambio de gran trascendencia.

En 1913, en el cenit de su imperio, el Reino Unido era el mayor acreedor del mundo. 40 años más tarde, después de dos costosas guerras mundiales y de la mala gestión económica, se convirtió en un deudor neto y el dólar usurpó el puesto de la libra esterlina. Desalojar una moneda de su posición dominante puede llevar años. La libra mantuvo un papel internacional central al menos medio siglo después de que el PIB de Estados Unidos alcanzara al del Reino Unido al finalizar el siglo XIX. Pero finalmente la libra perdió ese estatus. Si Estados Unidos continúa por la senda del despilfarro, es probable que el dólar sufra un destino similar.¹⁸⁷

En este proceso de cambio estructural los Estados, en tanto autoridades monetarias, tienen un papel destacado. Sin embargo, el mayor peso de los operadores privados y de los mercados en la creación de crédito es el factor más relevante. Y ese factor no se explica sin hacer referencia a la política estadounidense. Al igual que en la estructura de la producción, Estados Unidos utilizó su poder estructural para financiar, de manera abusiva, tanto el *welfare* como el *warfare*, dando origen al «déficit gemelo» y a desequilibrios estructurales que alentaron la actividad especulativa, de la misma manera que logró abrir las economías de otros países a los capitales de Wall Street. Motivadas por consideraciones electorales de corto plazo y por intereses corporativos del capital estadounidense, estas políticas, sin embargo, tuvieron consecuencias negativas a largo plazo: demolieron los mecanismos creados en Bretton Woods para asegurar la estabilidad de la economía y las finanzas internacionales, y facilitaron la irrupción y fortalecimiento de actores privados que, a la larga, han significado un aumento del poder de los mercados respecto al Estado, y la aparición de un «capitalismo de casino» dominado por la incertidumbre, la volatilidad, y el desgobierno.¹⁸⁸

En ese proceso es necesario prestar atención a la innovación tecnológica, la desregulación financiera, y el aumento de los mercados, como los principales factores de cambio. En cuanto a la desregulación, desde los años ochenta se han liberalizado tanto los mercados de capitales domésticos como la cuenta de capital. En relación a la innovación tecnológica, es necesario diferenciar, por un lado, la introducción de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, especialmente los satélites, los ordenadores y las conexiones de alta velocidad, que han favorecido la integración de los mercados y permiten que estos funciones de manera más rápida y eficiente, pero también han incrementado la volatilidad inherente a los mismos. Por otro lado, la innovación en productos financieros y estructuras de mercado. Las finanzas internacionales ya no están protagonizadas única ni principalmente por bancos comerciales, que han de responder a ciertas reglas básicas para garantizar su solvencia. Existen en la actualidad un gran número de inversores institucionales que han hecho más complejo e incierto el escenario de las finanzas globales. La aparición y rápido desarrollo de los mercados de futuros y derivados, en particular, ha permitido una mejor gestión del riesgo, pero esa mejor distribu-

¹⁸⁷ «The passing of the buck?», *The Economist*, 2 de diciembre de 2004.

¹⁸⁸ Jonathan STORE, «Setting the Parameters: A strange World System», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN, *Strange Power*, op. cit., 2000, pp. 19-37.

ción aumenta el riesgo de propagación de una crisis, y aumenta su impacto potencial en unos mercados más integrados, y de mayor tamaño. En 2007 se estimaba que el volumen de los activos que se intercambian en los mercados financieros de todo el mundo se elevan a 165 billones de dólares, lo que supone más del triple del PIB mundial anual. En ese contexto, los recursos que se pueden movilizar a partir del Fondo Monetario Internacional, incluso contando con los mecanismos ya dispuestos de cooperación del Fondo con los bancos centrales, son modestos para poder cumplir con la función de estabilización que se le ha atribuido.

En una aparente paradoja, las innovaciones financieras introducidas desde los años ochenta para redistribuir el riesgo, y en especial, los productos derivados, han tenido el efecto contrario, al convertir ese riesgo en «sistémico».¹⁸⁹ En parte, ello se debe a que los mercados financieros distan de ser transparentes y en ellos no se dispone de información completa. Problemas de falta de transparencia y de asimetría de información a los que no responden adecuadamente ni las disposiciones del Acuerdo de Basilea II, limitadas a la banca, ni la actuación de las agencias privadas de calificación de riesgo –actores de extraordinaria importancia dentro de esta estructura, pues de sus *ratings* depende qué crédito merece un prestatario, y a qué precio–, debido, entre otros factores, a sus inherentes conflictos de interés, pues las agencias son retribuidas por los emisores cuyos activos califican.¹⁹⁰ Como señala Strange haciendo referencia a George Soros, los mercados financieros son una realidad que se ve influenciada por el pensamiento y la representación de los propios participantes sobre esa realidad –a menudo, de forma deliberada–, por lo que los mercados ni son realidades ajenas a sus partícipes, ni pueden ser analizados como «hechos» objetivos. En otras palabras, los mercados operan conforme al principio de reflexividad, por el que en las ciencias sociales, incluyendo la economía, lo que ocurre está influenciado por los espectadores y sus percepciones, expectativas e intereses en relación a lo que está ocurriendo.¹⁹¹ Unido a ello, los cambios tecnológicos, que han acelerado la velocidad, el volumen y el alcance de las transacciones y los vínculos, y las reformas institucionales –en particular, la liberalización de los movimientos de capital– han contribuido a incrementar la frecuencia y la intensidad de las crisis, y los países industrializados no han sido ajenos a tales, como revelan los episodios de «tormentas monetarias» que a principios de los años noventa destruyeron el Sistema Monetario Europeo (SME), o la posterior crisis hipotecaria de Estados Unidos, que de desencadenó en 2007. De 1970 a 2003, según un recuento del Fondo Monetario Internacional, se produjeron crisis bancarias en 64 países, y crisis financieras en otros 79, incluyendo la crisis de la deuda de los ochenta, y las crisis de México, Brasil, Rusia, Argentina y los países asiáticos del periodo 1994–

¹⁸⁹ Véanse dos informes especiales del mismo autor, publicados con diez años de diferencia por *The Economist*: Clive CROOK, «Fear of Finance», *The Economist*, 19 de septiembre de 1992; y «A Cruel Sea of Capital. A Survey of Global finance», *The Economist*, 3 de mayo de 2003.

¹⁹⁰ *The Economist*, «Only human. A special report on central banks and the world economy», 20 de octubre de 2007.

¹⁹¹ Susan STRANGE, *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 27. Véase también Susan STRANGE, *What Theory?*, *op. cit.*, 1998, p. 13.

2002.¹⁹² Es en este marco en el que Strange ha mostrado mayor preocupación por los problemas Norte-Sur, la financiación del desarrollo y la gestación de la crisis de la deuda externa, expresión del desgobierno y la irresponsabilidad presente en este ámbito, y la (mala) gestión de dicha crisis hasta la actualidad.¹⁹³

¿Cuáles son las consecuencias? Según Strange, «el casino se ha vuelto loco de remate».¹⁹⁴ Las finanzas priman sobre la economía real, y los gobiernos ven cómo se reduce su margen de autonomía en la conducción de la política económica. En una versión adaptada de la denominada «trinidad imposible» o «trilema» de Mundell-Fleming aplicado a pequeñas economías abiertas, Larry Summers señala que las crisis financieras de los años noventa demuestran que existe un «trilema» insoslayable para la inserción de un economía nacional en las finanzas globales. Cualquier Gobierno buscará tres objetivos de política económica: mantener la soberanía nacional en materia de política económica, por ejemplo, optando por un sistema de tipo de cambio fijo; la estabilidad macroeconómica que se deriva de mercados financieros adecuadamente regulados, supervisados, y controlados; y el acceso a capital de bajo coste en los mercados globales. Los tres son incompatibles, y la política económica deberá optar por solo dos de ellos. Si se opta por mantener la soberanía nacional y el control de los mercados financieros, entonces habrá que renunciar al capital externo y la oferta de crédito estará condicionada por la tasa de ahorro interno. Si se opta por la regulación de los mercados y la apertura financiera, entonces no será factible tener una política económica nacional autónoma, y esta habrá de adaptarse a las exigencias del mercado. En realidad, lo que ilustran las crisis de México de 1994-95, de Asia en 1997-98, o de Brasil en 1998 es que los Gobiernos se están adaptando, e manera traumática, al único tipo de política económica que parece factible en el contexto de las finanzas globales. Por supuesto, ese «trilema» puede atenuarse con una mayor regulación internacional de los mercados financieros, pero ésta se ha mostrado difícil en un mundo de Estados soberanos en el que los gobiernos más influyentes, e instituciones como el FMI siguen respaldando la apertura y la liberalización de la cuenta de capitales.¹⁹⁵ Pero, en ausencia de tal regulación, y ante el hecho de que el debate

¹⁹² La bibliografía sobre esta cuestión es muy amplia. Véanse, entre otros, Wendy DOBSON y Gary CLYDE HUFBAUER, *World Capital Markets: Challenge to the G-10*, Washington, Institute for International Economics, 2002; Martin FELDSTEIN (ed.), *Economic and Financial Crisis in Emerging Markets Economies*, Chicago, National Bureau of Economic Research (NBER) y Chicago University Press, 2003; Barry EICHENGREEN, *Capital Flows and Crisis*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2003; Eswar PRASAD, Kenneth ROGOFF, Shang-Jin WEI y M. Ayhan KOSE, *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, FMI, 2003. Desde una perspectiva crítica, Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, Barcelona, Taurus, 2002. También puede verse José A. SANAHUJA, «Consensus, dissensus, confusion: the “Stiglitz debate” in perspective», *Development in practice* vol. 14, n° 3, abril de 2004, pp. 413-423.

¹⁹³ Anna LEANDER, «Dependency today: finance, firms, mafias and the state: a review of Susan Strange's work from a developing country perspective», *Third World Quarterly*, Vol. 22, n° 1, 2001, pp. 115-128.

¹⁹⁴ Susaan Strange, *Dinero loco*, op. cit., 1999, p. 1.

¹⁹⁵ Zanny MINTON BEDDOES, «Time for a redesign?. A survey of global finance», *The Economist*, 30 de enero de 1999. Sobre la necesidad de que las instituciones de Bretton Woods vuelvan a su misión original de asegurar la estabilidad financiera global, véase Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, op. cit., 2002.

sobre la «Nueva Arquitectura Financiera Internacional» (NAFI) se han estancado, incluso *The Economist* ha planteado que los controles a los movimientos de capital no deben ser desmantelados, como garantía última ante una crisis financiera. Algo similar puede decirse en relación a la gestión de la deuda externa. La crisis financiera y la suspensión de pagos de Argentina de 2001-2002 ha puesto de relieve la falta de un mecanismo internacional de arbitraje para hacer frente a estas situaciones teniendo en cuenta el principio de corresponsabilidad de la deuda, así como los derechos de los acreedores y las necesidades de desarrollo de los deudores.¹⁹⁶

En ésta, como en otras estructuras, Strange se muestra ambivalente respecto al papel de la estructura y la agencia, y si inicialmente reclama un liderazgo responsable por parte de Estados Unidos, en los años noventa se muestra más escéptica respecto a esa posibilidad y, como se indicará, empezará a buscar otros actores y fuerzas que puedan introducir elementos de racionalidad y de regulación en las finanzas globales.¹⁹⁷

4. Racionalidad científico-tecnológica, medios, narrativas, e identidades: elementos constitutivos y procesos de cambio en la estructura del conocimiento

En la teoría del poder estructural, las cuestiones y los actores clave en la estructura del conocimiento se sitúan tanto en las creencias y convenciones, como en los canales, instituciones y medios de difusión del conocimiento. Es decir, tanto en el Estado como en el mercado y la empresa. En particular, en el denominado «Estado científico» y en las instituciones públicas —universidades, centros de investigación, revistas científicas— que generan, poseen y distribuyen conocimiento científico y tecnológico; en los medios de comunicación; y en las tecnologías de la información y la comunicación, en particular Internet. Sin embargo, como se indicará, esta definición de la agenda de la investigación es probablemente la más limitada tanto desde el punto de vista ontológico como en epistemológico a la luz de la evolución de la teoría de las relaciones internacionales en las últimas dos décadas.

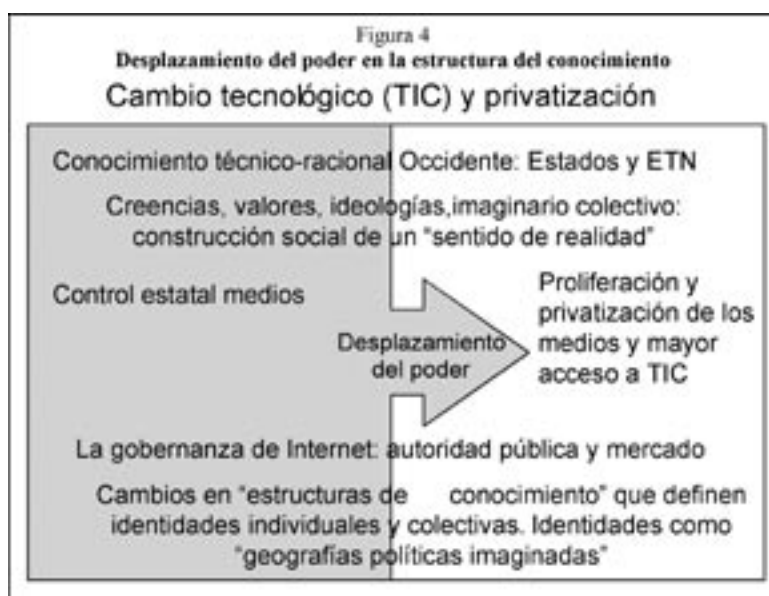
La importancia de los medios de comunicación internacionales está fuera de duda, ya que contribuyen —a veces decisivamente— a difundir determinados valores y visiones del mundo; a fijar las agendas internacionales; a atraer la opinión pública internacional sobre determinadas cuestiones, y a definir enfoques dominantes al respecto. Esto es particularmente cierto para los grandes grupos transnacionales que combinan información y entretenimiento (el denominado *Infotainment*) como Bertelsmann-BMG, CNN o Sky TV. Durante décadas, los principales medios de comunicación —prensa y sobre todo radio— permanecieron en manos de los gobiernos, que en situaciones de guerra o allí donde existían regímenes autoritarios —el caso de la Alemania nazi y el Ministerio de propaganda de Goebbels es un caso extremo— los convirtieron en instrumentos de propaganda y control de la población,. Aunque en muchos países existía prensa libre, la política exterior se

¹⁹⁶ Clive CROOK, «A Cruel Sea of Capital. A Survey of Global finance», *The Economist*, 3 de mayo de 2003

¹⁹⁷ Amy C. VERDUN, « Money Power: Shaping the Global Financial System», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN, *Strange Power, op. cit.*, 2000, p. 87.

vio poco afectada por la opinión pública debido a la escasez de información y a su opacidad. En numerosas ocasiones los medios, fueran estatales o privados, mostraron ser una poderosa herramienta de manipulación de la opinión pública, como ilustran los periódicos de Hearst, magnate de la prensa de Estados Unidos, con motivo de la guerra hispano-cubano-americana.

A partir de 1945 la liberalización de la radio y la aparición de la televisión, en particular en Estados Unidos, generó un importante flujo de imágenes e información sobre los asuntos mundiales y la política exterior de las grandes potencias, haciendo ésta más transparente y visible ante los ojos de ciudadanos, en términos de James N. Rosenau, más informados, críticos y organizados.¹⁹⁸ La combinación de información creciente y activismo político ha tenido desde la década de los setenta una influencia significativa sobre los asuntos internacionales. Así lo ilustra la división de la opinión pública de Estados Unidos respecto a la guerra de Vietnam, que ha mostrado tener efectos tan duraderos como el denominado «síndrome de Vietnam», por el que Estados Unidos no puede involucrarse en crisis o conflictos internacionales que den lugar a bajas propias.



La implantación de las nuevas tecnologías en los medios de comunicación ha sido una de las fuerzas impulsoras de un proceso de globalización mediática basado en cadenas globales de televisión vía satélite como la CNN o la BBC World, con capacidad de retransmitir noticias «in situ» y en tiempo real a todo el planeta. Puede afirmarse que la televisión global nació con la transmisión en directo del bombardeo de Bagdad durante la guerra del Golfo en 1991. El monopolio de CNN duró

¹⁹⁸ James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics*, op. cit., 1990, pp. 333-415.

poco: la guerra de Irak de 2003 fue cubierta por un gran número de cadenas, con visiones no coincidentes, como la propia CNN –en esa ocasión, con un enfoque menos independiente–, BBCWorld, Fox News, Al-Jazeera o Al-Arabiya.¹⁹⁹

La influencia de estos medios en las relaciones internacionales y la política exterior es muy amplia, y puede afirmarse que, de manera general, ha debilitado la capacidad de los gobiernos de controlar la información y las agendas. Con su capacidad de convocatoria y audiencia, convierten en «internacionales» los acontecimientos en los que fijan su atención, y a la vez los introducen en las agendas de la política exterior, forzando una respuesta por parte de los Estados que ha de estar diseñada, además de por sus propios objetivos, en función de las expectativas de la audiencia. El «efecto CNN» en la política exterior es, en todo caso, muy imprevisible, ya que depende de la volátil atención de los medios de comunicación.

Por otra parte, la posibilidad de recibir la señal televisiva en cualquier lugar del mundo, incluso con antenas parabólicas improvisadas, ha hecho casi imposible el control estatal de la información y de los contenidos televisivos hasta en países donde existe un control férreo de la misma, como Irán o China, con lo que los medios de comunicación globales se han convertido en una importante fuerza democratizadora. En este sentido, fue revelador el papel de CNN en el fallido intento de golpe de estado que precedió a la ruptura de la Unión Soviética. En décadas anteriores las transmisiones radiofónicas internacionales en onda corta de la BBC fueron casi la única fuente de información independiente en lugares donde existía un fuerte control de los medios. El efecto de estas transmisiones, sin embargo, fue mucho más limitado debido a condicionantes técnicos y al menor impacto social de la radio respecto a la televisión.²⁰⁰

El cambio más substancial, sin embargo, afecta al propio comportamiento de los actores, que diseñan sus políticas y adaptan sus actuaciones al escenario de la televisión global. Cabría afirmar que la primacía de la «política de la representación» privilegia una lógica discursiva basada en los símbolos y la representación en los medios, antes que en otros métodos de persuasión o legitimación. Los ataques del 11-S, por ejemplo, buscan la amplificación del terror a través de la espectacularidad, de la misma manera que la respuesta estadounidense –ataques a gran escala en Afganistán caracterizados por un cuidadoso montaje escénico– trataba de contrarrestar esa imagen. Esa respuesta, empero, era tan previsible que el contraataque de Al Qaeda no se produjo en el campo de batalla, ni a través de un ataque terrorista. En esta ocasión se optó por la «contraprogramación» televisiva, y minutos después del ataque estadounidense, aprovechando la conexión en directo de todas las cadenas de televisión del mundo, la aparición de Osama Bin Laden a

¹⁹⁹ Piers ROBINSON, *The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, Londres, Routledge, 2002.

²⁰⁰ Una visión de conjunto de estas cuestiones en Philip TAYLOR, *Global Communications, International Affairs and the Media Since 1945*, Londres, Routledge, 1997. Vease también, entre otros, John B. THOMPSON, *The Media and Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1995; Edward HERMAN y Robert McCHESNEY, *The Global Media: The New Missionaries of Corporate Capitalism*, Londres, Cassell, 1997; y Lee EDWARDS, *Mediapolitik: How the Mass Media Have Transformed World Politics*, Catholic University of America Press, 2001.

través de *Al-Jazeera* se convirtió en un acontecimiento mediático mundial, y una importante victoria mediática en la que no se disparó una sola bala. En otros escenarios de conflicto, las acciones políticas y militares se adaptan a los formatos televisivos y de Internet para lograr ganar la batalla de «los corazones y las mentes» en el imaginario colectivo.

Algo similar puede decirse respecto a Internet, que ha creado un espacio virtual que existe al margen de la distancia y el territorio, que tiene dimensiones planetarias, y que, como medio esencialmente descentralizado, hace difícil el control estatal y el ejercicio de cualquier forma de soberanía nacional, sea para controlar los contenidos, para impedir actividades ilícitas a través de la Red, o imponer gravámenes a las transacciones comerciales que de forma creciente se producen a través de la misma. El impacto de Internet en las relaciones internacionales es aún incierto, pero es previsible que su expansión tenga importantes efectos.²⁰¹ Cabe observar que Internet, al rebajar los costes de la comunicación y los umbrales de acceso a la información, ha contribuido a la emergencia de la «sociedad civil global», y a la par, es el medio de difusión y comunicación de «contrapoderes» de distinto tipo, sean el movimiento zapatista, los grupos «altermundialistas», o la *Jihad* transnacional de Al Qaeda y sus aliados.²⁰² La pugna por la gobernanza de Internet es quizás uno de los casos más transparentes de las visiones contrapuestas sobre el papel de los Estados, la sociedad y los mercados en la EPI global. Estados Unidos, a partir de su papel pionero en la conformación de la red, optó por un modelo de gestión de los nombres y dominios descentralizado y de gestión privada, para asegurar la libre actuación de los operadores privados. La Unión Europea y los países en desarrollo se orientan a dar un mayor papel a las autoridades públicas, tanto los Estados, como a Naciones Unidas, aunque por razones muy distintas, y en particular, países como China o Irán no han ocultado su intención de imponer una reglamentación estatal más estricta sobre la red.²⁰³

Lo paradójico es que la inmediatez y fácil disponibilidad de imágenes y contenidos a través de estos medios globales no significa mejor acceso a la información. La saturación de los canales comunicativos impide discriminar la información significativa y los acontecimientos se presentan de forma fragmentada, y a menudo se tornan incomprensibles y efímeros, dificultando la formación de un juicio críti-

²⁰¹ David J. ROTHKOPF, «Cyberpolitik: the Changing Nature of Power in Information Age», *Journal of International Affairs*, vol. 58, n° 2, primavera de 1998, pp. 325-359; Jonathan ARONSON, «Communications and the Internet Revolution», en John BAYLIS y Steve SMITH, *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 540-558; y David BOLLIER, *The Rise of Netpolitik: How the Internet Is Changing International Politics and Diplomacy. A Report of the Eleventh Annual Aspen Institute Roundtable on Information Technology*, Washington, Aspen Institute, 2003.

²⁰² Gabriel WEIMANN, *Terror on the Internet: The New Arena, the New Challenges*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2006.

²⁰³ Sobre el origen de Internet, véase el exhaustivo estudio, ya citado de Joseph IBÁÑEZ, *El control de Internet*, op-cit.,. Véanse también Christopher ANDERSON, «The Accidental Highway. A survey of the Internet», *The Economist*, 1 de julio de 1995; Josep IBÁÑEZ, «Who Governs the Internet? The Emerging Regime of E-Commerce», en Jean-Christophe Graz y Andreas Nölke (eds.), *Transnational Private Governance and Its Limits*, Londres, Routledge, 2007, pp. 142-155.

co, y su potencial para la acción política. La primera Guerra del Golfo fue una muestra de esta paradoja: el despliegue de tecnologías y medios de comunicación permitió difundir a escala global un gran volumen de información, pero fuertemente controlada, de una gran uniformidad y pobreza de contenido, y con una fuerte dosis de propaganda y manipulación. Con la guerra de Irak, se han desplegado nuevas técnicas de control como el uso de periodistas «encajados» en las unidades militares, y el hostigamiento a los medios independientes. Para los gobiernos, se trata de una cuestión clave, pues la revolución de los medios de comunicación globales ha hecho más relevante el control de las imágenes y los mensajes de los que depende la legitimidad de las guerras contemporáneas. Así lo revelaría el distinto tratamiento mediático de los refugiados en la guerra de Kosovo de 1999, que tuvieron amplia cobertura mediática, o en la guerra de Afganistán, donde se «sellaron» las fronteras para impedir su salida y evitar el acceso de los medios a las víctimas del conflicto.²⁰⁴

Si se atiende a los Estados, en una perspectiva histórica cabría identificar dos grandes estructuras del conocimiento: la cristiandad medieval, y el «Estado científico» de los siglos XVI a XX, que promueve y construye una racionalidad científico-técnica que se configura como una fuente decisiva de legitimación del poder, tanto en el plano interno como en el internacional. El poder del conocimiento para el «Estado científico» lo ilustraría el «proyecto Manhattan», que permitió que Estados Unidos accediera al arma nuclear; el papel de las agencias espaciales de Estados Unidos y la Unión Soviética, cuya tecnología se desarrolló en paralelo a los sistemas de misiles intercontinentales y de satélites militares; o el sistema de control de la exportación de tecnologías «de doble uso» (denominado *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*, CoCom), en vigor de 1947 a 1984, por el que Estados Unidos trató de impedir el acceso a tecnologías sensibles a la Unión Soviética y sus aliados. También serían una muestra de los mecanismos generadores de poder en la estructura del conocimiento los sistemas universitarios estatales y las respectivas comunidades científicas, y los programas de investigación y desarrollo impulsados por el Estado, en el ámbito civil, y especialmente en el ámbito de la defensa, en ocasiones con capacidad de desarrollar sinergias hacia aplicaciones civiles que puedan ser transferidas al sector productivo. Ejemplos más recientes de ello serían la red Arpanet, antecesora de Internet y derivada de un programa militar estadounidense de la guerra fría, o el sistema de posicionamiento global por satélite (*Global Positioning System*, GPS) y su émulo europeo, el Programa Galileo.

En esta dimensión, si se atiende a dimensiones cuantificables como el gasto en I+D+I, se observa tanto su carácter asimétrico como el desplazamiento del poder hacia los actores privados, y en particular a las empresas transnacionales. En éstas radica una proporción cada vez mayor de la inversión en investigación y desarrollo, y su influencia se ha extendido a los institutos públicos de investigación y las uni-

²⁰⁴ Lee ARTZ, *Bring 'Em On: Media and Politics in the Iraq War*, Rowman & Littlefield, 2004; Matthew A. BAUM, *Soft News Goes to War: Public Opinion and American Foreign Policy in the New Media Age*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

versidades. De hecho, el 90% del gasto en I+D se realiza en los países de la OCDE, y Estados Unidos representa alrededor del 40% del ese total. Si se observa la estructura productiva, Estados Unidos tiene un claro liderazgo en empresas de alta tecnología y de biotecnología, y menos peso en sectores menos intensivos en conocimiento como automóviles o transporte.²⁰⁵

Estos hechos explican lo que Strange considera el cambio más relevante en esta estructura, que radica en la combinación de cambio tecnológico y productivo, y en particular, en la emergencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la creciente importancia de la «economía del conocimiento», ya que es de ésta, más que de las manufacturas, del que depende de forma creciente la generación de valor agregado y los incrementos de productividad. La expresión más palpable de este cambio sería el desarrollo de una reglamentación cada vez más estricta para asegurar los derechos de propiedad del conocimiento –y de esta manera, establecer las condiciones de acceso al conocimiento, la estructura de incentivos y costes relacionados con la inversión en I+D, y la distribución de beneficios y costes que ésta comporta–, a través del Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relativos al Comercio (ADPIC), que se introdujeron el sistema comercial multilateral y las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995.

Esta estructura es, a juicio de Strange, la que en la actualidad registra un proceso de cambio más rápido, a través de tres procesos interrelacionados. En primer lugar, la competencia estatal se ha trasladado del territorio y los recursos, a la manufactura y a la tecnología, ya que de ésta parece depender tanto la seguridad, como el crecimiento y el bienestar. No se trata sólo de la tecnología relevante para las capacidades militares, y por ello a la relación Estado-Estado, sino de aquella que afecta a las relaciones Estado-firmas, firmas entre sí, y a las que mantiene la sociedad con cada una de ellas. En segundo lugar, se ha producido un proceso creciente de privatización, impulsado por Estados Unidos, que considera que de esta forma se generarán condiciones más ventajosas para las firmas de ese país y para otros actores no estatales relevantes en este campo, como las universidades y centros de investigación.²⁰⁶ Ello se debe a que la dominación de Estados Unidos radica, sobre todo, en su red de universidades e institutos de investigación, y en «intangibles» como el predominio del inglés como lengua académica y en medios como Internet. Sin embargo, como ocurre en la estructura de la producción o las finanzas, a largo plazo ello conduce a un debilitamiento del poder estatal en este ámbito. En tercer lugar, los cambios en la estructura del conocimiento comportan una nueva distribución del poder, el estatus social y la influencia tanto en el seno de las sociedades, como a través de las fronteras estatales. El grado en el que la población accede a la educación superior es en la actualidad una de los factores de asimetría más marcado en las relaciones Norte-Sur, y, aunque debido a la fecha en la que se elaboró

²⁰⁵ Véase el informe Global 2000 de la consultora McKinsey.

²⁰⁶ Sobre las transformaciones que comporta la «economía del conocimiento» y la globalización en la competencia entre universidades, véase Peter DAVID, «The knowledge factory. A survey of universities», *The Economist*, 4 de octubre de 1997.

States and Markets no podía haberse mencionado la llamada «brecha digital», ésta opera hoy en el mismo sentido.²⁰⁷

Este proceso, empero, no debiera verse ni sólo, ni principalmente, en clave estatal. Como ya planteó James N. Rosenau a principios de la década de los noventa, uno de los más importantes procesos de cambio estructural de las últimas décadas ha sido «la revolución de las capacidades» de individuos, más críticos e informados, más escépticos ante las narrativas del poder, y más propensos a organizarse para promover agendas que no responden a la «razón de Estado». Ese cambio está en el origen de la tendencia al «subgrupismo» identificada por este autor como uno de los factores que ha dado origen a la proliferación de actores no estatales y a la aparición de un mundo «multicéntrico», en el que el poder se distribuye más allá de los Estados y empieza a radicarse en una incipiente «sociedad civil global».²⁰⁸ Hay numerosos ejemplos que ilustran esa tendencia. En parte, el poder de una ONG internacional como International Crisis Group, Oxfam, o Amnistía Internacional, depende de sus capacidades analíticas –los economistas de Oxfam, formados en las mejores universidades y/o avalados por análisis académicos elaborados por esas mismas universidades, tienen ahora la capacidad de rebatir los argumentos de los Gobiernos y de «tecnocracias» intergubernamentales como las del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial– y en el desarrollo de lógicas y valores legitimadores de su propia acción que desafían las lógicas, intereses y valores de los Gobiernos o de las firmas transnacionales.

La conceptualización de Strange, tan abierta como ambigua, muestra que esta autora ha tratado de incorporar a su marco teórico la dimensión de las ideas, como lo han hecho, con distintos énfasis y planteamientos, ya citados, como Nye, con el concepto de *soft power*; la teoría crítica, que rehabilita y aplica en el ámbito internacional el concepto gramsciano de hegemonía; el socialconstructivismo, y otras manifestaciones del reflectivismo. También serían una muestra de esa preocupación el interés mostrado desde las relaciones internacionales por autores procedentes del campo de la filosofía o la sociología del conocimiento, como Jürgen Habermas o Michel Foucault –a quienes Strange cita expresamente como referencias a las que ha de prestarse mayor atención–, Niklas Luhmann, o Pierre Bordieu,²⁰⁹ o el estudio de las «comunidades epistémicas» y su influencia en la definición de la agenda de las relaciones internacionales.²¹⁰ No en vano, como afirma Mittelman,

²⁰⁷ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, pp. 136-138. Véase también el detallado análisis de Lynn K. MYTELKA, «Knowledge and Structural Power in the International Political Economy», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN (eds.) *Strange Power*, op. cit., 2000, pp. 39-53.

²⁰⁸ James N. ROSENAU, *Turbulence in World Politics*, op. cit., 1990, pp. 333-415.

²⁰⁹ En particular, por parte de autores como Ulrich Beck, ya mencionado, o de los socialconstructivistas. Véase, a modo de ejemplo, Stefano GUZZINI, *Another sociology for IR? An analysis of Niklas Luhmann's conceptualisation of power*, ponencia preparada para la XLII Convención Anual de la International Studies Association (ISA), Chicago, 21-25 de febrero de 2005.

²¹⁰ Véase el ya clásico artículo de Peter M. HAAS, «Introduction: epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, vol 46, nº 1 (*Special issue: epistemic communities*), invierno de 1992, pp. 1-35.

en este ámbito se está generando una parte importante del pensamiento más innovador en el estudio de las relaciones internacionales.²¹¹

Ahora bien, más allá de esta definición también son visibles las resistencias de Susan Strange a aceptar las implicaciones de una epistemología reflectivista, por lo que es en este ámbito en el que se observan mayores limitaciones e inconsistencias en la teoría del poder estructural. Ello no permite analizar adecuadamente la relación entre la racionalidad científico-técnica, la ideología, y las relaciones de poder en el seno de la EPI. El desarrollo del paradigma neoliberal desde los años setenta, y lo que posteriormente se denominó el «Consenso de Washington», proporciona un buen ejemplo de estos procesos de interacción entre el saber académico, la ideología y las políticas, en las que se adoptan determinadas opciones en nombre de la eficiencia, obviando sus costes distributivos. Es cierto que la ciencia política y la sociología habían trabajado anteriormente sobre el papel de la tecnocracia, y la propia Strange llegó a hablar en términos críticos de la aparición de una «civilización internacional de los negocios» (*internacional business civilization*). Ésta sería consecuencia de la globalización, y estaría integrada por gestores de firmas y de entidades financieras, y por burócratas de gobiernos y organismos financieros internacionales, y fuertemente influenciada por Estados Unidos.²¹² Sin embargo, su análisis de las políticas del «Consenso de Washington» o de la ideología neoliberal subyacente al «globalismo» es limitado en relación a una amplia bibliografía que ha insistido en el papel de dicho consenso para explicar los procesos que la propia Strange describe en *States and Markets* y, sobre todo, en *La retirada del Estado*. Desde el socialconstructivismo, por ejemplo, se ha insistido en la influencia de estas ideas en las políticas de liberalización ya citadas.²¹³ Desde la teoría crítica, Stephen Gill se ha referido a las políticas del «Consenso» como una «civilización de mercado» que impondría un «Nuevo Constitucionalismo» que se aplica a través de mecanismos legales y jurídicos propios del derecho internacional, que por ello tienen primacía sobre las normas internas. Estos incluyen las reglas de la OMC y las contenidas en acuerdos regionales o bilaterales de libre comercio y de protección de las inversiones, que además incluyen normas muy estrictas en materia de derechos de propiedad intelectual.²¹⁴

²¹¹ James H. MITTELMAN, «Rethinking Innovation in International Studies; Global Transformations at the turn of the Millennium», en Stephen GILL y James H. MITTELMAN, *Innovation and Transformation in International Studies*, op. cit., 1997, pp. 248.

²¹² Susan STRANGE, «The Name of the Game», en Nicos X. RIZOPOULOS (ed.), *Sea Changes. American Foreign Policy in a World Transformed*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990, pp. 238-274.

²¹³ Véase, por ejemplo, John M. HOBSON y M. RAMESH, «Globalisation makes of states what states make of it: between agency and structure in the state/globalisation debate», *New Political Economy*, vol. 7, n° 1, 2002, pp. 5-22; y Patrick BERNHAGEN, «Is Globalization what states make of it? Micro-foundations of the state-market condominium in the global political economy», *Contemporary Politics*, vol. 9, n° 3, 2003, pp. 257 – 276.

²¹⁴ Stephen GILL, «Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism», *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, n° 1, 1995, pp. 399-423; y «New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy», *Pacifica Review* vol. 10, n° 1, febrero de 1998, pp. 23-28. Para el caso europeo, Stephen GILL, «European Governance and New Constitutionalism:

Por su parte, Josep Ibáñez señala que concentrarse en el «Estado científico» —es decir, en el estado como actor clave en la creación y el control de la racionalidad científico-técnica—, es una opción que impide captar adecuadamente otras dimensiones y cambios relevantes en el ámbito del conocimiento, cambios que operan en el plano ontológico —la propia construcción social de la realidad y los significados intersubjetivos a través de los cuales los individuos y los grupos participan de la misma—, e incorporar el principio de reflexividad.²¹⁵ En muchos aspectos, Strange considera al conocimiento un «producto» o un «recurso», y su análisis es en muchos aspectos análogo al aplicado a la estructura de la producción o de las finanzas: el papel del conocimiento en la EPI es como el del dinero; algo que puede ser creado, almacenado y utilizado. La propia Susan Strange ha admitido que dentro de esta estructura está analizando dos fenómenos distintos: la acción guiada por las creencias, que invalidan o sancionan determinadas actuaciones en función de preferencias de valores; y la acción guiada por la información derivada de la racionalidad técnico-científica, que afecta al poder de negociación de los actores.²¹⁶

Existe, como ha señalado James H. Mittelman, confusión entre «conocimiento» —es decir, valores, creencias, y significados intersubjetivos— e «información» —racionalidad científico-técnica, recursos tecnológicos—, y en realidad, Strange opta por centrarse en la información, asumiendo que el conocimiento es un «recurso». Con ello, consigue obviar la difícil cuestión de los procesos y condicionamientos bajo los que se generan las creencias y los valores, y cómo los «significados» son construidos y cobran sentido, a partir de la información, pero en un entramado de relaciones sociales.²¹⁷ La propia Strange admite el papel de los valores y las creencias humanas en la conformación de las estructuras primarias, pero si esos valores y creencias son conformados por la estructura del conocimiento, entonces no se puede sostener que la estructura del conocimiento, al igual que las otras tres, no tiene preeminencia causal o lógica a priori respecto de las otras tres. Al considerar el conocimiento como una realidad «objetiva», similar a la que se trata en las otras tres estructuras, elude la difícil cuestión, tanto teórica como ontológicamente, de si el conocimiento es una realidad «fundacional» o «constitutiva» del poder estructural y de todas las estructuras que lo integran. Esta cuestión se elude limitándose a remitir al lector a Barthes, Foucault, o Habermas.²¹⁸ Esto permite mantener la coherencia lógica de la teoría y su carácter eminentemente empírico y abierto, que evita predeterminar los resultados del análisis, pero al tiempo, genera un problema teórico de gran relevancia que no se quiere abordar.²¹⁹

Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neo-Liberalism in Europe», *New Political Economy* vol. 3, n° 1, 1998, pp. 5-26.

²¹⁵ Josep IBÁÑEZ, *El control de Internet*, op. cit., p. 72.

²¹⁶ Susan STRANGE, «An Eclectic Approach», en Craig N. MURPHY y Roger TOOZE, *The New Political Economy (International Political Economy Yearbook n° 6)*, Boulder, Lynne Rienner, 1991, p. 7.

²¹⁷ Roger TOOZE, «Ideology, Knowledge and Power in International Relations and International Political Economy», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN (eds.) *Strange Power*, op. cit., 2000, pp. 187-189.

²¹⁸ Susan STRANGE, *States and Markets*, op. cit., 1994, p. 118, 132.

²¹⁹ Roger TOOZE, «Ideology, Knowledge and Power», op. cit., 2000, p. 188.

Esta limitación no permite abordar adecuadamente, por ejemplo, lo que Manuel Castells ha denominado «el poder de la identidad», una dimensión en la que el poder de los Estados como generadores de identidad individual y colectiva se ha ido diluyendo, y junto a las que se definen en el marco del Estado-nación, emergen otras identidades de carácter múltiple, relacionadas con otras dimensiones de la condición humana —etnia, género, condición sexual, creencias religiosas, «estilos de vida», preferencias de valores— que de manera creciente operan como focos de autoridad, de lealtad y de solidaridad individual y colectiva de carácter transnacional, e incluso definen «geografías políticas imaginadas» basadas en la tensión identidad-alteridad, llegando incluso a construir definiciones de «amigo-enemigo» de gran trascendencia para la comprensión de la política y las relaciones internacionales.²²⁰ La ideología colonial, por ejemplo, se basó, en cierta medida, en esa racionalidad, y en creencias e identidades que sustentan el eurocentrismo y un arraigado concepto de superioridad por parte de Europa y, por extensión, del Occidente industrializado. Desde otras posiciones teóricas, este hecho ha sido subrayado, por ejemplo, por Edward Said, o por los autores de la corriente deconstructivista del «postdesarrollo».²²¹ Algo similar podría decirse de la tesis contemporánea del «choque de civilizaciones», que desde esta perspectiva no debiera verse como un intento de descripción e interpretación de la realidad internacional «objetiva», sino como un «mapa mental» o una «narrativa» que define y constituye las identidades individual y colectivas a partir de divisorias «civilizatorias», y en particular a partir de supuestas fracturas religiosas, que tienen un gran poder «constituyente» en la definición de la sociedad internacional contemporánea y en los conflictos socioculturales que suscita la globalización.²²²

²²⁰ Manuel CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. II, El poder de la identidad*, México, Siglo XXI, 2000, pp. 27-90. Véase también Amartya K. SEN, *Identidad y violencia. La ilusión del destino*, Buenos Aires, Katz, 2007, y Kwame Anthony APPIAH, *La ética de la identidad*, Buenos Aires, Katz, 2007; y *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Katz, Buenos Aires, 2007.

²²¹ Edgard SAID, *Orientalismo*, Barcelona, Debate, 2002. Sobre el postdesarrollo, una detallada introducción en Noé CORNAGO, «Desarrollo, subdesarrollo, postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1998, pp. 39-88. Véase también Majad RAHNEMA y Victoria BAWTREE, (Comps.), *The Post-Development Reader*, Londres, Zed books, 1997.

²²² Véase la demoledora crítica a esta tesis de Amartya K. SEN, *Identidad y violencia*, op. cit., 2007. Sobre la relación entre terrorismo y las narrativas legitimadoras construidas a partir de factores culturales y religiosos, véase Mark JUERGENSMEYER, *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Madrid, Siglo XXI, 2001; Josep IBÁÑEZ, «El desafío a la Pax Americana desde el 11 de septiembre de 2001», en Caterina GARCÍA SEGURA y Ángel J. RODRIGO, *El imperio inviable*, op. cit., pp. 50-62; y Rafael CALDUCH, «Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, pp. 23-80. Véase también Benjamin R. BARBER y Andrea SCHULZ (Eds.), *Jihad Vs. McWorld: How the Planet is Both Falling Apart and Coming Together—And What This Means for Democracy*, Nueva York, Ballantine Books, 1996.

IV. CONCLUSIONES: LA TEORÍA DEL PODER ESTRUCTURAL Y LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Como se indicó inicialmente, este trabajo responde a un doble objetivo. Por una parte, responder a la pregunta ¿Cuál es la estructura básica del sistema internacional actual? En segundo lugar, ¿Es la teoría del poder estructural un marco teórico-metodológico válido para tratar de responder a esa cuestión?

La teoría del poder estructural se ha desarrollado durante década y media, coincidiendo con un periodo de cambios muy intensos en la sociedad internacional, que incluyen desde la caída del muro, a la aceleración de las dinámicas de la globalización. Esos cambios son visibles en la propia evolución intelectual de Susan Strange. Si bien el marco teórico ha permanecido básicamente invariable, las conclusiones de esta autora han variado substancialmente. En los años ochenta, ni *Casino capitalism*, ni *States and Markets* desarrollaban la teoría del poder estructural hasta sus últimas consecuencias. En efecto, al desarrollar la teoría a mediados de los ochenta, Strange concluyó que Estados Unidos, lejos de estar en declive, había fortalecido su poder estructural, y la mejor prueba de ello eran los procesos de liberalización y transnacionalización económica que ese país había promovido para facilitar el acceso de sus empresas a mercados más amplios, tanto de forma unilateral, como a través de la manipulación abusiva de las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, ese proceso había debilitado las capacidades de gobierno de los Estados, y el proceso real y más importante era el desplazamiento del poder de los Estados a los mercados y a los actores no estatales, lo que dio lugar a un «capitalismo de casino» y una citación de desgobierno que al propiciar crisis financieras, o los problemas de la (mala) gestión de la crisis de la deuda de los años ochenta, podría tener funestas consecuencias para la economía real y el bienestar. Para Strange, la hegemonía de Estados Unidos era tanto el problema, como la solución a esa situación, y por ello abogó por una actuación de «*hegemon responsable*» por parte de ese país, que actuaría a modo de «imperio transnacional» para asegurar la estabilidad del sistema. Paradójicamente, a pesar de haber partido de un cuestionamiento del estatocentrismo y la «obsesión por el *hegemon*» de la teoría de la estabilidad hegemónica, Strange terminaba situándose en planteamientos similares a los de la síntesis «neo-neo» entre neorrealistas e institucionalistas neoliberales de los años ochenta: apelando a la actuación del Estado, y en particular, a que Estados Unidos volviera a ejercer su liderazgo hegemónico en un sistema que se caracterizaba, en lo esencial, como unipolar. Como señala Robert Cox, «Su análisis podría no ser muy adulator para Estados Unidos, pero no puede negar que es pro-estadounidense. Nada le hubiera gustado más que ver que Estados Unidos se convertía en el centro real de un «imperio transnacional invisible».²²³ Ahora bien, en este planteamiento residía una contradicción insalvable. Si los Estados estaban perdiendo poder, ¿cómo podrían seguir su recomendación? En términos de la función de agencia del Es-

²²³ Robert W. COX, «Take six eggs'...», *op. cit.*, 1996, p. 186. También lo afirma Robert O. KEOHANE, «Foreword», Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN, *Strange Power*, *op. cit.*, 2000, p. XIII.

tado, ¿hasta donde llegaba su autonomía?²²⁴ Por otra parte, que eso ocurriera suponía que la ciudadanía de ese país tendría que «apretarse el cinturón», con más impuestos, menos consumo, y menor gasto defensivo, y la propia Strange asumía que ello era harto improbable.

En los años noventa, conforme se desplegaba el potencial epistemológico de la teoría y se agudizaban las tendencias de cambio identificadas en la década anterior, se produce una clara aproximación a la teoría crítica, que es visible en *La retirada del Estado y Dinero loco*, y de forma aún más marcada en textos posteriores. Estos textos revelan que posteriormente Strange asumió que su propio marco teórico le exigía dejar atrás el estatocentrismo inherente a las conclusiones a las que llegó diez años antes, cuando afirmaba que Estados Unidos era tanto el origen del problema, como la solución al mismo.

La retirada del Estado, en particular, muestra un importante cambio epistemológico. Se ponen en cuestión tres supuestos básicos de la disciplina de las Relaciones internacionales. La primacía del Estado como actor, su carácter unitario, y la centralidad de la guerra y la paz en la agenda de las relaciones internacionales, que habrían sido desplazadas de la agenda prioritaria de la política y la diplomacia por cuestiones como la financiación externa, el tipo de cambio, la atracción de inversión extranjera o las cuotas de mercado. El mayor proceso de cambio que explicaría ese hecho ha sido la internacionalización de la producción y las finanzas, con el que el que los procesos económicos han pasado a estar determinados por la oferta y la demanda en el mercado mundial, en vez de los mercados nacionales, tanto en lo referido a los bienes y servicios, como a los factores de producción. Con ello, a las tradicionales relaciones entre Estados se les habrían sumado relaciones entre el Estado y las firmas y otros actores no estatales que justificarían hablar de una «nueva diplomacia».

En relación al poder estructural, se habrían producido tres procesos de cambio: el poder se habría desplazado de los Estados débiles a los más poderosos; de los Estados a los mercados; y en determinados ámbitos, se habría «evaporado», pues nadie lo ejerce. Con todo ello, los Estados no estarían condenados a la irrelevancia, pero se habría producido un evidente declive de su poder y de su capacidad de ejercer una jurisdicción efectiva. Desde esta perspectiva, el sistema internacional se configuraría como una «poliarquía» caracterizada por autoridades y jurisdicciones múltiples y yuxtapuestas, cada vez más desterritorializadas al debilitarse su vínculo con el Estado territorial, lo que la propia Strange y otros autores, como se indicó *supra*, caracterizan como un «nuevo medievalismo», aunque... sin Emperador ni Papa, y a menudo caracterizado por el mal gobierno.

Con ello, el Estado deviene un problema, más que una posible solución, y el sistema político internacional, basado en el mutuo reconocimiento de la soberanía formal de los Estados constituiría un obstáculo, más que un medio, para preservar la estabilidad política y económica y la cohesión social en la economía política global. «De cara al próximo siglo, nuestro problema es que la sociedad internacio-

²²⁴ Amy C. VERDUN, «Money Power: Shaping the Global Financial System», en Thomas C. LAWTON, James N. ROSENAU y Amy C. VERDUN, *Strange Power*, op. cit., 2000, p. 87.

nal de Estados no está en condiciones de controlar el dinero loco internacional, y sin embargo nuestros gobernantes muestran una reticencia instintiva hacia los burocratas no electos y que no rinden cuentas hacia los ciudadanos (y a menudo arrogantes y miopes). Han de inventar un nuevo tipo de política, pero no pueden imaginar como funciona».²²⁵ Este argumento se amplía en uno de sus últimos y más importantes artículos, significativamente titulado «The Westfailure system», señala que el sistema de Estados de Westfalia es «un abyecto fracaso». Esto no significa que los Estados estén colapsando, sino que el Estado como institución ha fracasado a la hora de garantizar las condiciones de su propia sostenibilidad.²²⁶ Ese fracaso es patente, según Strange, en tres ámbitos: la naturaleza, el capitalismo, y la propia sociedad. En lo referido a la ecología, el sistema es incapaz de corregir procesos de deterioro ambiental que amenazan la supervivencia de la especie humana y de la biosfera; en el ámbito financiero, el sistema se ha mostrado incapaz de gobernar y controlar las instituciones y los mercados que crean e intercambian los instrumentos de crédito esenciales para la economía real. En el ámbito social, el Estado parece tener cada vez menos capacidad de controlar la economía real y a través de ello obtener los recursos fiscales que le permiten actual como agente de redistribución social y económica; y el sistema es incapaz de mantener un equilibrio sostenible entre lo que los neogramscianos llaman «la clase capitalista transnacional» y los que no tienen nada y los excluidos, que perciben que la globalización no hace nada por ellos y, en determinados casos, buscan la protección y la vindicación de grupos de extrema derecha, radicales religiosos, «señores de la guerra», o mafias.

Este análisis no es nuevo. Evoca el que realizara medio siglo antes Karl Polanyi en el clásico *La gran transformación*, en el que se califica al libre mercado autorregulado como un «molino satánico» que reduce todo a mercancía —la naturaleza en tierra y materia prima; el ser humano, en trabajo; y la sociedad en mercado—, destruyendo las relaciones sociales y polarizando las sociedades.²²⁷ Polanyi habló de un «doble movimiento», de liberalización hacia el mercado autorregulado, y de autoprotección y regulación de las sociedades, y la reflexión de Strange se diferencia en que se realiza en un marco global, mientras que Polanyi se refirió, básicamente al plano nacional.

El análisis de la sociedad internacional realizado en este trabajo a través de las cuatro estructuras constitutivas del poder estructural confirma la relevancia y la actualidad de este análisis. En primer lugar, muestra que el sistema internacional de la posguerra fría se caracteriza por estar atravesar un proceso de transición, caracterizado por cambios estructurales tanto en la naturaleza y las fuentes del poder, como en cuanto a su difusión y redistribución en el seno de las estructuras del poder, y entre los múltiples actores que operan en el sistema. Ese proceso afecta tanto a la

²²⁵ Susan STRANGE, *Dinero loco*, op. cit., 1999, pp. 220, 246.

²²⁶ Susan STRANGE, «The Westfailure System», *Review of International Studies*, vol. 25, n° 3, 1999, pp. 345-354.

²²⁷ Karl POLANYI, *La gran transformación : los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 [1944].

jerarquía de los Estados, como sobre todo, al desplazamiento del poder de los Estados hacia los mercados y las redes de actores no estatales. La sociedad internacional que resulte de ese proceso aún no tiene una fisonomía clara. Por lo tanto, a las preguntas que daba inicio a este trabajo –¿Cuál es la estructura básica del sistema internacional actual? ¿Es unipolar, multipolar, o «apolar»– debe responderse que, en tanto atraviesa un periodo de transición, el sistema internacional combina rasgos tanto del viejo sistema de Estados, como de un sistema multicéntrico emergente. Por ello, el sistema aún tiene una fisonomía unipolar en lo referido a las capacidades militares estatales, en las que Estados Unidos tiene una clara primacía, pero ese unipolarismo se limita a ese ámbito. Por ello, también hay que decir, a renglón seguido, que ese hecho es cada vez menos importante, incluso en la estructura de la seguridad, que como se ha indicado hoy depende de otros factores y actores y en la que el poder militar es menos importante que el en pasado. Si se atiende a las otras estructuras, el sistema se caracteriza por una creciente multipolaridad en lo referido a los actores estatales, pero, de nuevo, lo verdaderamente importante es el proceso de difusión y redistribución del poder. En síntesis, se trataría de un sistema multicéntrico, en transición, caracterizado por serias carencias de gobernanza para las que no existen aún instituciones y reglas representativas, legítimas y eficaces.²²⁸

Por todo ello, los términos «unipolar», «multipolar» o «apolar» oscurecen, más que aclaran, la realidad de la sociedad internacional. Parten de una concepción estatocéntrica de la sociedad internacional y de una visión parcial y limitada del poder «militar» o «económico» que impide aprehender la realidad de ese fenómeno. El análisis realizado en estas páginas muestra que la teoría del poder estructural sigue siendo útil pues antes que dar respuesta a preguntas dadas, permite formular esas preguntas de manera correcta. Por esa razón, constituiría un marco teórico-metodológico adecuado para construir una ontología «postestatocéntrica» o «post-westfaliana» de la sociedad internacional, poniendo el acento en las estructuras del poder, más que en los actores y sus relaciones. Pero ese énfasis en las estructuras no supone que se descuiden los actores, pues al abordar el fenómeno de la «difusión del poder» propiciado por la globalización y, en particular, pone de relieve la creciente importancia de los actores no estatales tanto en el ámbito económico, como en el político, socio-cultural, o de seguridad. Además, permitiría aprehender el carácter «constituyente» de esas estructuras sobre los actores y sus pautas de relación. De igual manera, ayuda a escapar a los condicionamientos del debate académico y los compartimentos estancos que a menudo lo han caracterizado. El examen de la realidad internacional a la luz de esta teoría revela que sigue teniendo cierto valor heurístico, y una epistemología que se dirige a captar los cambios estructurales que comporta la transnacionalización y la globalización en distintos ámbitos de las relaciones internacionales, y en la naturaleza del sistema en su conjunto, y definir «agendas de investigación» relevantes.

Sin embargo, a pesar de esta evolución, hay fronteras que Susan Strange nunca quiso traspasar: la referida al papel constitutivo del conocimiento en las otras estruc-

²²⁸ Véase la caracterización del sistema internacional de Caterina GARCÍA SEGURA, «Los efectos del 11 de septiembre...», *op. cit.*, 2004, p. 91.

turas de poder, la dimensión normativa de la teoría, y el problema de los agentes del cambio una vez que Strange abandona la esperanza vana de que «el retorno del Estado» y en particular la hegemonía de Estados Unidos pueda proporcionar gobernanza al sistema internacional. Como se indicó, estas (auto)limitaciones podrían explicarse por el deseo de mantener la consistencia interna de la teoría, y en particular su carácter de marco teórico-metodológico abierto, que orienta el análisis pero no preconditiona los resultados, y por ello la privaría *ab initio* de toda pretensión normativa. En realidad, Strange no es consecuente con ese propósito, y como se ha indicado, inicialmente señala que el «retorno del Estado», más la hegemonía benevolente de Estados Unidos, permitirían configurar un orden internacional estable, legítimo, y eficaz en lo que se refiere a la gobernanza económica y la provisión de otros bienes públicos internacionales. Tras constatar que esa era «una esperanza ingénu»a, y que se ha producido la quizás ya irreversible «retirada del Estado», Strange apela a una «coalición internacional de fuerzas preocupadas por el bienestar y en realidad por la supervivencia de la sociedad civil global y de la economía de mercado regulada que la sostiene».²²⁹ Más adelante, refiriéndose a la globalización, pone sus esperanzas en el surgimiento de «...una poderosa coalición que desafíe los intereses creados de empresas petroleras, las empresas químicas, los fabricantes de coches (...) y todos aquellos que se oponen al cambio. Este desafío podrá proceder de la opinión mundial organizada, ayudada y apoyada por el egoísmo de algunos negocios medioambientales y, quizás más importante, por el egoísmo de la poderosa industria de seguridad». Se trataría, en otras palabras, de una fuerza contrahegemonica frente a la «civilización transnacional de los negocios» que la propia Strange había teorizado anteriormente. Dada su desconfianza intuitiva hacia las organizaciones internacionales, la reforma del sistema multilateral no parece formar parte de la agenda de esa vaga coalición», cuyo estudio, y quizás impulso, Strange no pudo asumir, y por ello dejó para la siguiente generación.²³⁰ En muchos aspectos, este planteamiento de la reflexión más tardía de Strange entronca con la reflexión de Polanyi y su «doble movimiento» y en particular las fuerzas organizadas para la autoprotección de la sociedad frente al mercado, y su re-regulación a escala global. También converge con la visión de Robert Cox, desde la teoría crítica, de un «nuevo multilateralismo» que no se limitaría a la reforma de las organizaciones internacionales existentes, o al establecimiento de organizaciones regionales, sino más bien «a la reconstitución de la sociedad civil y la autoridad política a escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo».²³¹

²²⁹ Susan Strange, «ISA as a microcosm», *International Studies Quarterly*, vol. 39, nº 3, septiembre de 1995, p. 294.

²³⁰ En estos últimos años ha surgido un significativo interés académico por la sociedad civil global o transnacional. Véase, entre otros, Margaret E. KECK y Kathrin SIKKINK, *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, México, Siglo XXI, 1998; Alejandro COLÁS, *International Civil Society*, Cambridge, Polity, 2002; Mary KALDOR, *La sociedad civil global*, Barcelona, Tusquets, 2003; José Vidal-Beneyto (Dir.), *Gacia una sociedad civil global*, Madrid, Taurus, 2003. Pueden verse también los anuarios de Helmut K. ANHEIER, Mary KALDOR, y Marlene GLASIUS, *Global Civil Society*, Londres, Sage, desde 2002.

²³¹ Robert Cox, *The New Realism...*, *op. cit.*, 1997, p. xxvii.

Como se ha señalado Strange tiene una actitud ambivalente respecto al conocimiento. En palabras de Christopher May, al reconocer la importancia del principio reflexivo en las distintas estructuras, y al incluir las creencias y los procesos de producción social del conocimiento en la propia estructura del conocimiento, Strange abre la Caja de Pandora de la reflexividad, pero, racionalista al fin y al cabo, después la propia Strange, simplemente, la cierra para evitar las implicaciones epistemológicas de esas cuestiones.²³² Ello, sin embargo, tiene un importante coste en términos de coherencia interna y de relevancia de la teoría, ya que de esta manera se la incapacita para construir una ontología diferenciada de las vigentes en la EPI convencional y en la teoría de las relaciones internacionales dominante.

En segundo lugar, a partir de la pregunta esencial ¿Quién se beneficia?, la teoría del poder estructural es sensible a los problemas distributivos y la desigual distribución de costes y beneficio, así como de oportunidades y riesgos, que se da en el seno de las cuatro estructuras. Sin embargo, Strange no se muestra particularmente preocupada por las consecuencias distributivas de los procesos que describe y analiza en sus obras sobre los países, los territorios o los grupos sociales más débiles. Más allá de la gestión de la deuda externa, esta autora no dio importancia a los problemas del desarrollo, la pobreza o la fractura Norte-Sur. Al rechazar en una fecha temprana la inclusión de la estructura del bienestar o *welfare* entre las estructuras primarias, la teoría se autolimitó para abordar estas cuestiones. La estructura del bienestar quedaba así relegada a las estructuras secundarias, pese a su importante papel en la conformación de las preferencias sociales respecto a los marcos reguladores de la producción. En ese sentido, cabría plantearse una reformulación de la teoría que otorgase al bienestar la consideración de estructura primaria, dado el peso de los valores en esa estructura, y su peso en la conformación de las reglas que rigen la producción, las finanzas, o la seguridad, una vez esta última se libera de su definición estatocéntrica, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional. Como se indicó, la propia Strange consideró esta posibilidad en un texto anterior a *States and Markets*.

Finalmente, la teoría del poder estructural incorpora, aunque no asume en sus consecuencias, la dimensión normativa de la teoría y la necesidad de asumir un proyecto de construcción democrática del orden internacional, aunque no la desarrolló. Como ha señalado Celestino Arenal, uno de los retos actuales de la teoría de las relaciones internacionales es precisamente «...avanzar en la formulación de teorías normativas de las relaciones internacionales, en las que los valores de paz, democracia y derechos humanos estén presentes, pero también lo estén los valores de solidaridad. Por otro, hay también que formular teorías críticas del actual orden mundial, en lo que éste supone de injusticia, exclusión y dependencia».²³³ La pregunta relevante no es sólo ¿*Cui bono*? Es también, ¿Qué hacer?, y ¿Quién lo hace? En otros términos, se plantea un problema de agencia respecto al cambio que habría de ser abordado, y la construcción de un

²³² Christopher MAY, «Strange Fruit...», *op. cit.*, 1996, p. 184.

²³³ Celestino del ARENAL, «La nueva sociedad mundial...», *op. cit.*, 2002, p. 82.

orden internacional deviene asunto central del estudio de las relaciones internacionales.²³⁴

En otras palabras, es necesario re-teorizar la teoría del poder estructural y abordar sus inconsistencias e implicaciones, más allá de lo que la propia Strange pudo o quiso hacer en su fecunda vida académica. Como ha señalado Roger Tooze, que la teoría del poder estructural siga siendo relevante depende, en parte, de su capacidad de (re)integrar los valores en las distintas estructuras.²³⁵ Ello supone asumir, como se ha indicado, que el conocimiento no es «una estructura más», al tener un papel constituyente o fundacional del poder estructural. Es necesario dar más relevancia la estructura del *welfare*, y abordar de forma expresa el problema del cambio y los agentes del mismo, en un horizonte normativo que probablemente sitúe a la teoría del poder estructural revisada, o «neo-strangiana», próxima a otras aportaciones social-constructivistas, neogramscianas o neokantianas y a sus propuestas de construcción de un orden mundial justo, legítimo y eficaz.

²³⁴ Esther BARBÉ, *Orden internacional: ¿Uno o varios?*, op. cit., 2000.

²³⁵ Roger TOOZE, «Susan Strange. Academic International Relations...», op. cit., 2000, *passim*.

